

# **Veien mot interkommunalt samarbeid**

*En studie av prosessen i Hardanger og Kvinnherad*

**Elisabeth Romstad Måkestad**

**Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Institutt for**

**Statsvitenskap**

**Våren 2003**



## **Forord**

Takk til min veileder Tore Hansen, morgenkaffegjengen og familie og venner.

# Innhold

<b>KAPITTEL 1 INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 INNLEDNING.....	1
1.2 TEMA .....	1
1.3 PROBLEMSTILLING .....	3
1.4 KORT BESKRIVELSE AV PROSESSEN .....	3
1.5 METODOLOGISKE BETRAKTNINGER.....	4
1.6 VIDERE I OPPGAVEN .....	5
<b>KAPITTEL 2 TEORETISK RAMMEVERK.....</b>	<b>6</b>
2.1 OPTIMAL KOMMUNESTØRRELSE? .....	6
2.2 KOMMUNENS VERDIGRUNNLAG .....	10
2.2.1 <i>Autonomi</i> .....	11
2.2.2 <i>Deltakelse</i> .....	12
2.2.3 <i>Effektivitet</i> .....	13
2.2.4 <i>Verdiene sett i forhold til kommunestørrelse</i> .....	14
2.2.5 <i>Scharpf legitimitet</i> .....	19
2.3 POLICY TOPOLOGIER – ANALYTISK VERKTØY .....	20
2.4 KOMMUNENS TOSIDIGHET .....	22
2.4.1 <i>Politisk institusjon</i> .....	22
2.4.2 <i>Forvaltningsorgan</i> .....	23
2.5 INSTITUSJONELL TEORI.....	24
2.5.1 <i>Instrumentelt perspektiv</i> .....	24
2.5.2 <i>Institusjonelt perspektiv</i> .....	25
2.5.3 <i>Institusjonalisering</i> .....	26
<b>KAPITTEL 3 INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....</b>	<b>28</b>
3.1 GENERELT .....	28
3.2 DET FORMELLE GRUNNLAGET FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	29
3.3 HVORFOR SAMARBEIDES DET? .....	30
3.4 HVA SAMARBEIDES DET OM?.....	32
3.5 ERFARING OG MULIGE PROBLEMER MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	33
3.6 INTERKOMMUNALT SAMARBEID ET ALTERNATIV TIL KOMMUNESAMMENSLÅING?.....	36
3.7 EKSEMPEL FINLAND .....	39
3.8 TEORI BRUKT I FORBINDELSE MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	41
3.9 HARDANGER .....	42

<b>KAPITTEL 4 KOMMUNEINNDELINGEN I NORGE .....</b>	<b>44</b>
4.1 ETABLERINGEN AV KOMMUNENE .....	44
4.2 KOMMUNEINNDELINGEN .....	44
4.2.1 Perioden 1837- 1957.....	44
4.2.2 Perioden 1957-1977.....	45
4.2.3 Perioden 1977- til i dag.....	45
4.3 KOMMUNEINNDELINGEN I HARDANGER OG KVINNHERAD.....	46
4.3.1 Perioden 1837-1957.....	47
4.3.2 Perioden 1957-1977.....	47
4.3.3 Perioden 1977- 2002.....	48
4.3.4 Nærmere om Eidfjord og Kvinnherad.....	48
4.4 NÆRMERE OM INNDELINGSREFORMENE OG DE POLITISKE PARTIENE .....	50
4.4.1 To hovedsyn .....	50
4.4.2 Den første inndelingsreformen.....	51
4.4.3 Ny inndelingsdebatt .....	53
4.4.4 Høringsmaterialet til Christiansen- utvalget .....	54
4.4.5 I dag .....	56
<b>KAPITTEL 5 BAKGRUNN OG FAKTA.....</b>	<b>57</b>
5.1 GEOGRAFI .....	57
5.1.1 Areal .....	57
5.1.2 Avslutning .....	58
5.2 DEMOGRAFI .....	59
5.2.1 Utvikling og prognoser for folketallet.....	59
5.2.2 Aldersfordeling .....	60
5.2.3 Avslutning .....	61
5.3 NÆRINGSSTRUKTUR.....	61
5.3.1 Næring .....	61
5.3.2 Pendling.....	63
5.3.3 Avslutning .....	64
5.4 OFFENTLIGE TJENESTER .....	64
5.5 KOMMUNESTYREVALG .....	65
5.6 DEN ADMINISTRATIVE INNDELINGEN I KOMMUNENE .....	66
<b>KAPITTEL 6 VEIEN MOT INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....</b>	<b>67</b>
6.1 EMPIRI .....	67
6.2 ANALYSE DEL 1: FAKTORER .....	79
6.2.1 Geografi.....	79
6.2.2 Demografi.....	85
6.2.3 Næring .....	87
6.2.4 Politikk.....	88

6.2.5 Økonomi.....	89
6.2.6 Tidligere erfaringer og annet samarbeid .....	91
6.2.7 Rolle/person/nivå .....	93
6.2.8 Konklusjon .....	94
6.3 ANALYSE DEL 2: DET TEORETISKE RAMMEVERKET .....	97
6.3.1 De tre verdier.....	98
6.3.2 Policy- typologi.....	108
6.3.3 Institusjonell teori .....	109
<b>KAPITTEL 7 AVSLUTNING.....</b>	<b>114</b>

## Tabell og figuroversikt

Figur 2.1	<i>Fordelingsmessige utfall av en policy i en situasjon med to parter.....</i>	22
Figur 2.2	<i>Det interkommunale samarbeidsfeltet</i>	28
Tabell 5.1	<i>Arealfordelingen i regionen i absolutte tall og prosenter</i>	59
Tabell 5.2	<i>Utviklingen av folketallet siden 1970- tallet</i>	61
Tabell 5.3	<i>Folketallprognoser i absolutte tall</i>	Appendiks
Tabell 5.4	<i>Aldersfordelingen i kommunene 2002 i prosent og absolutte tall</i>	62
Tabell 5.5	<i>Bostedsbygging</i>	Appendiks
Tabell 5.6	<i>Næringsstrukturen i kommunene etter yrkesaktive/arbeidsplasser</i>	Appendikset
Tabell 5.7	<i>Næringsstrukturen i kommunene etter yrkesaktive/arbeidsplasser i kommunene etter prosent og absolutte tall</i>	63
Tabell 5.8	<i>Driftsutgifter pr. innbygger i kommunene i 1999</i>	66
Tabell 5.9	<i>Kommunestyrevalg 1999 i prosenter</i>	67





# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Innledning

Kommunegrenser er igjen på dagsordenen. Den siste gangen kommunegrenser var oppe til en helhetlig vurdering var i forbindelse med innstillingen ”Kommune- og Fylkesinndelingen i et Norge i forandring” om hensiktsmessigheten i den eksisterende kommunestrukturen (NOU 1992: 15). Utredningen, foretatt av Christiansen-utvalget, fikk en heller lunken mottagelse i Stortinget og det kom ingen ny større inndelingsreform i Norge fordi de borgerlige partiene forente seg i motstanden mot Arbeiderpartiets mindretallsregjering. Nå, mindre enn ti år etter, har vinden derimot snudd. Dagens samarbeidsregjering, bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, er nå tilhengere av kommunesammenslåinger, men også alternativet interkommunalt samarbeid.

Staten har i de siste tiårene desentralisert en rekke oppgaver til kommunene og i den forbindelse har det kommet krav om effektiv forvaltning av tjenestene. Staten overtok nylig driften av sykehusene, noe som gir usikkerhet rundt fylkeskommunens eksistens. Dette kan medføre at flere oppgaver legges til det kommunale nivået. I tillegg er det i dag en mulighet for at kommunene kan få flere oppgaver innen miljø, planlegging og jordbruk (NOU 2000: 22). På bakgrunn av dette kan det settes spørsmålstegn ved de små kommunenes evne til å håndtere og yte en del av tjenestene og oppgavene. Dette er forhold som også aktualiserer spørsmålet om kommunestruktur.

## 1.2 Tema

Tema for hovedoppgaven er strukturendring og interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er ikke noe nytt i kommunal sammenheng, men har fått mer fokus i den senere tid blant annet på grunn av regjeringen. Dagens

samarbeidsregjering<sup>1</sup> har uttrykt at de ønsker færre kommuner gjennom interkommunalt samarbeid og frivillig kommunesammenslåing (Pressemelding 09.01 2002). Kommunalministeren, Erna Solberg, kom med utspillet om at ”regjeringen vil kutte 100 kommuner” (22.4.2002 Nettavisen) og mente man måtte ”åpne for debatt om kommunesammenslutninger” (Artikkel i KRD -nytt nr. 1 2002). Solberg mente ”utgangspunktet for debatten om kommunesammenslutninger bør være å sikre innbyggerne i kommunen et best mulig tilbud” (ibid). Men kommunesammenslåingene skal ikke skje ved tvang, men på frivillig basis (ibid). Regjeringen anså samarbeid som et viktig virkemiddel, både når det gjaldt effektivisering, men også som et tiltak for å bedre tjenestetilbudet (15.4.2002, ”Fjellregionene i en omstillingstid”). Med andre ord så regjeringen på interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing. Regjeringens syn kommer blant annet til uttrykk ved at kommuner som blir satt under administrasjon av fylkesmannen er blitt pålagt å utrede mulighetene for interkommunalt samarbeid og sammenslåing (Skard 2002). Et annet eksempel er at Kommunal- og regionaldepartementet har opprettet et eget nettsted for å hjelpe kommuner som vurderer interkommunalt samarbeid og sammenslåing<sup>2</sup> (<http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/>). Mange kommuner undersøker i dag mulighetene for interkommunalt samarbeid og sammenslåing.

Kommunene i Hardanger sammen med Kvinnherad kommune startet en slik prosess, etter et lokalt initiativ fra Jondal kommune. Utgangspunktet for initiativet var en storkommune på Folgefonnhalvøya. Samtidig holdt kommunene en åpning for alternativet samarbeid. Noen av kommunene går under navnet herader, mens andre betegnes som kommuner. Dette vil det ikke alltid bli tatt hensyn til dette skillet, det vil si at herader kan bli referert til som kommuner.

---

<sup>1</sup> 2. mai 2003, bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre

<sup>2</sup> Kommunal- og regionaldepartementet skriver ”hensikten er at det skal fungere som en samling av ulik informasjon om relevante problemstillinger og – løsninger knyttet til interkommunalt samarbeid”. Siden blir oppdatert.

### 1.3 Problemstilling

Hardangerregionen og Kvinnherad kommune satte i gang en prosess mot struktur- og samarbeidsendringer. Prosessen begynte med et forslag om kommunesammenslåing på Folgefonnhalvøya, men endte ganske tidlig på utvidet samarbeid.

*Jeg vil se på hva som hendte i prosessen og hvorfor den endte med interkommunalt samarbeid.*

”Hva” er den avhengige variabelen og ”hvorfor” er de uavhengige. Det sentrale spørsmålet er hvorfor prosessen endte i interkommunalt samarbeid. Jeg har intensjon om å finne noen av faktorene og årsakene som lå bak prosessen og påvirket beslutningen om samarbeid fremfor sammenslåing. Debattene, uttalelsene og argumentene til kommunene og kommunerepresentantene kan muligens forklare noe av årsaken for resultatet samarbeid.

Ord som ”effektivitet” og ”tjenesteyting” er sterkt til stede i medias omtale av kommunene og dagens regjering fokuserer på kommunen som tjenesteyter og forvaltningsorgan. Et sentralt spørsmål som dermed dukker opp er;

*Var det hensyn til effektivitet som var grunnen til at prosessen i Hardanger og Kvinnherad startet?*

Jeg vil se på prosessen i forhold til den kommunale legitimiteten ved de tre verdiene deltakelse, effektivitet og autonomi. Hvilke lå til grunn for prosessen, og hvem var fremtredende i argumentasjonen?

### 1.4 Kort beskrivelse av prosessen

Bakgrunnen for prosessen var et lokalt initiativ til kommunesammenslåing. Det var Jondal kommune ved ordføreren John Skogseth som satte temaet på den politiske dagsorden, da de spurte nabokommunene Ullensvang, Odda og Kvinnherad om muligheten for eventuelle strukturendringer på Folgefonnhalvøya. Kommunene var positive til å starte en slik prosess og holdt det første offisielle møtet 26. januar 2001.

I begynnelsen av prosessen snakkes det om mulighetene for en storkommune på Folgefonnhalvøya, men allerede i de første formuleringene ble det nevnt to mulige utfall— strukturendring, i form av sammenslåing eller grenseendringer, og samarbeid. Tidlig i prosessen ble antallet aktører utvidet med Eidfjord, Ulvik og Granvin. Den siste kommunen som ble med var Kvam, og det endelige tallet på antall kommuner i prosessen ble 8 kommuner. Under kommunestyremøtene og deres behandling av saken kommer det opp motstand mot sammenslåing, mens interkommunalt samarbeid derimot var det ingen som hadde motforestillinger mot. Kommunene vedtok likevel offisielt å gå videre med mulighetene for begge løsningene, sammenslåing og samarbeid.

Kvinnherad kommune utarbeidet en forstudie som ble gitt ut til kommunene 25. juli. Konklusjonen i forstudien var at man burde utvide samarbeidet mellom kommunene før man gikk videre med eventuelt arbeide for en kommunesammenslåing (Forstudien 2001). Kommunene vedtok i samsvar med forstudien og startet arbeidet med å inngå samarbeid. Den andre løsningen, sammenslåing, ble ikke nevnt eller tatt opp som et ønsket alternativ av kommunene som gikk fullt inn for samarbeid. Det interkommunale samarbeidet fikk tittelen ”Digitale- hardanger.no” og ble vedtatt av kommunestyrene våren 2002.

## 1.5 Metodologiske betraktninger

Denne oppgaven er en casestudie av prosessen i Hardanger og Kvinnherad. Det ble valgt en kvalitativ tilnærming til empirien og prosessen. Metodevalget til empirien er sekundærdata, det vil si data som er frembrakt uavhengig av min oppgave (Andersen 1990;54 og Hellevik 1994; 101). Jeg vil bruke triangulering, det vil si benytte flere datakilder til å belyse samme fenomen, for å sikre og øke oppgavens validitet og reliabilitet (Yin 1994; 78- 101). Sekundærkildene er blant annet avisartikler, arkivdokument og diverse andre dokumenter fra kommunene. Problemet med sekundær kilder er at materialet ikke er samlet inn med denne problemstillingen for øyet. På den annen side er en av fordelene i forhold til tid. For eksempel ble alternativet intervju forkastet på grunn av den ekstra tiden den kunne medføre.

Jeg har ikke valgt en enkelt teori. Ved å benytte meg av flere teorier tas det utgangspunkt i at alle teorier bidrar med forklaring av sine spesielle områder, dermed vil en ved å benytte mer enn en teori i analysen øke mulighetene til en bedre forståelse av empirien. Caporaso m. fl (kommer) omtaler dette ved at alle teoriene har sitt domene i forhold til det vi skal belyse. Bruken av flere teorier vil gi en mer kompleks og et rikere svar på problemstillingen. Teoriene vil ikke bli satt opp som konkurrerende eller for å styrke og avise en annen, men blir derimot benyttet for sin forklarende kraft. Fordelen er at man kan gå mer i bredden og få frem flere aspekter ved caset. Ulempen er at en ikke kan gå ned i dybden og muligens heller ikke klarer å få frem så klare slutninger som bruken av en teori kunne ha gitt. Et annet problem er at analysen kan bli mer uklar siden det blir mange forhold å ta stilling til. Men jeg vurderer det dit hen at fordelene veier opp for ulempene.

## 1.6 Videre i oppgaven

Et sentralt konsept i oppgaven er kommunestørrelse, derfor vil jeg begynne med en drøftelse om det finnes en optimal kommunestørrelse i kapittel 2. Deretter vil jeg gå inn på spørsmålet om den kommunale legitimiteten i forhold til de tre verdiene deltakelse, effektivitet og autonomi og P. Scharps ”input” og ”output” begreper om legitimitet. Jeg vil så gå nærmere inn på en policy- typologi for å se på beslutningstaking. Oppgaven vil også redegjøre for kommunenes tosidighet. Jeg vil så kort ta for meg institusjonell teori. Kapittel 3 handler om interkommunalt samarbeid, siden dette ble valget til kommunene. Jeg vil gå innom kommuneinndelingen i Norge og mer spesifikt på kommuneinndelingen for kommunene i caset i kapittel 4. I kapittel 5 blir det redegjort for bakgrunn og fakta om kommunene i caset. Analysen av prosessen kommer i kapittel 6. I Analysedel 1 vil jeg prøve å finne faktorer som kan ha påvirket utfallet interkommunalt samarbeid. Analysedel 2 tar for seg prosessen i forhold til det teoretiske rammeverk. Til slutt i kapittel 7 vil det komme en avslutning og oppsummering.

## Kapittel 2 Teoretisk rammeverk

### 2.1 Optimal kommunestørrelse?

Et sentralt begrep for denne oppgaven er kommunestørrelse. I faglitteraturen og i den offentlige debatten er det vanlig å anta at størrelsen har betydning for hvordan en kommune greier å ivareta sine ulike oppgaver og har innvirkning på hvordan det lokale demokratiet fungerer. Men det er diskutabelt hva som er den rette størrelsen. Begrepet ”størrelse” er ikke uproblematisk. Det finnes ulike dimensjoner av størrelse, blant annet etter befolkning, areal, eller befolkningstetthet. Jeg mener geografiske forhold og topografiske avgrensninger spiller en viktig rolle med hensyn til størrelsen på kommunene i Hardangerregionen og i Kvinnherad. Hvilken av dimensjonene av størrelse vi bruker påvirker hva som oppfattes som optimal størrelse. Disse problemene kommer også til uttrykk i skillet mellom store og små kommuner. Hva er en stor kommune?

Finnes det en optimal kommunestørrelse? Svaret er nei, det finnes ikke en enkel ”riktig” størrelse. Kommunene i Norge har så mange ulike oppgaver og tjenester at det ikke kan snakkes om noen optimal størrelse. En av grunnene er det forhold at ulike tjenester har forskjellig rekkevidde og befolkningsgrunnlag. Dette medfører at hver tjeneste har ulik optimal størrelse. Hvis alle tjenestene skulle ha den optimale størrelsen ville vi hatt et lappeteppes av spesialenheter eller spesialkommuner. Spesialkommuner er kommuner som er bygd opp rundt en tjeneste. Fevolden, Hagen og Sørensen (1992; 102) skriver at ”spesialkommunene er selvstendige forvaltningsnivåer med egen geografisk inndeling, finansieringsordning og egne styringsorgan”. Jeg mener dette ikke er et alternativ for Norge. Bruken av spesialkommuner medfører for det første mange enheter med ulike geografiske inndelinger som dels vil overlappe hverandre. Dette ville trolig være uoversiktlig og lite hensiktsmessig for Norge. Andre momenter som taler imot en slik inndeling er økt behov for koordinering og høyere kostnader av å ha så mange ulike

tjenestenivåer. Det er heller snakk om å finne en størrelse hvor kommunene best ut i fra forholdene kan ivareta sine funksjoner.

De fleste er enige i at både små og store kommuner har sine fordeler og ulemper. En del forfattere har trukket frem skillet mellom effektivitet og demokrati i denne sammenheng. Demokrati blir ofte satt i sammenheng med små kommuner, mens store kommuner blir ansett å tilfredsstille kriteriet om effektivitet. En av disse forfatterne er Newton (1982; 190), som skiller mellom funksjonell effektivitet og demokrati. Newton (1982; 190) påpeker at på den ene siden er store enheter nødvendig for rasjonell og effektiv forsyning av offentlige tjenester, mens små enheter bidrar til grasrotdemokrati, en forståelse av tilhørighet, en høy grad av individuell deltakelse og nær kontakt mellom politiske eliter, ledere og vanlige innbyggere. Newton argumenterer for store enheter og skriver i sin artikkel at de har en del fordeler i forhold til de små. Han mener at store enheter av lokal myndighet ikke er mindre effektive og rasjonelle enn de små og heller ikke mindre demokratiske. En av fordelene er at de er bedre til å skaffe en rekke av spesialiserte tilbud som er utenfor kapasiteten til de mye mindre enhetene (Newton 1982: 205).

Christiansen-utvalget (NOU 1992) påpeker også dette skillet mellom effektivitet og demokrati i sin utredning. Demokrati peker mot små enheter, blant annet på grunn av fordelene av nærhet mellom folkevalgte og velgerne. Mens effektivitet trekker i retning av større enheter. Store enheter har fordeler i forhold til kriteriene om stordriftsfordeler, geografisk betingede kostnadsforhold og utilsiktede virkninger (NOU 1992; 285). For det andre ivaretas kostnadseffektiviteten best innenfor en inndeling med større enheter (NOU 1992; 298). Christiansen-utvalget (NOU 1992; 298) mente at terskelen for hva som regnes for små kommuner har blitt høyere på grunn av nye teknologiske muligheter i tjenesteproduksjonen og generelt bedre kommunikasjonsmuligheter. Utvalget satte en minimumstørrelse på 5000 personer for norske kommuner, forutsatt at de geografiske forholdene lå til rette for dette. Det er diskutabelt om det er mulig og riktig å sette en slik spesifikk størrelsesgrense etter

et mål som antall innbyggere. Utvalget gikk inn for en utvikling mot større kommuner.

Dahl og Tufte's bok fra 1973 er en av klassikerne i spørsmålet om størrelse og demokrati. De legger til grunn to kriterier som må tilfredsstilles for å få et velfungerende demokrati. Det første kriteriet er befolkningseffektivitet. Med det menes innbyggere som handler ansvarsfullt og som dyktig kontrollerer fullt ut beslutningene i samfunnet (Dahl og Tufte 1973; 20). Dahl og Tufte (1973;21) skriver videre at 1) For å få innbyggerne helt til å kontrollere beslutningene i et samfunn, må de delta direkte i utviklingen av beslutningene og 2) For å delta direkte i utviklingen av beslutningene, må antallet innbyggere være lavt. Kriteriet taler med andre ord for mindre enheter og små kommuner. Systemkapasitet er det andre kriteriet til Dahl og Tufte (1973;20), det handler om at samfunnet har kapasitet til å respondere fullt ut til de kollektive preferansene til befolkningen. Kriteriet om systemkapasitet taler for større enheter. Larsen (1995;19) skriver, og som er interessant for denne oppgaven, at det er to typer strategier som er mulige for å hankses med problemstruktur og systemkapasitet: sammenslåinger eller samarbeid. Interkommunalt samarbeid kan med andre ord sees som en måte å øke systemkapasiteten. Dahl og Tufte (1973;61) påpeker at hva som er optimalt i forhold til et kriterium, trenger ikke være det optimale i forhold til andre kriterier. Dahl og Tufte (1973; 108) mente det var "trade-off", mellom de to hovedkriteriene, effektiviteten til befolkningen og kapasiteten til systemet. Dahl og Tufte's kriteriene om befolkningseffektivitet og systemkapasitet er sentrale moment som jeg vil bruke i min analyse. Dahl og Tufte (1973;134) mente svaret på om det finnes en optimal størrelse var et klart nei. Ulike problem krever politiske enheter av ulike størrelser.

En annen måte å ta for seg optimal størrelse for kommuner på, er å se på spørsmålet om hvordan den administrative inndelingen bør være. En som gjør dette er Mancur Olson. Han mener "alle eksterne virkninger ved en tjeneste bør ligge innen kommunens grenser" (Fevolden, Hagen og Sørensen 1992; 99). Olson (1952; 483) skriver at i enhver situasjon hvor grensene til myndighetene og det offentlige gode



som den tilbyr ikke sammenfaller, finnes det systematiske krefter som arbeider mot allokeringseffektiviteten. Av denne grunn mener Olson at vi må argumentere for behovet for separate myndighetsinstitusjoner med egne grenser for hvert enkelt offentlig gode, slik at det blir et sammenfall mellom de som mottar godet og de som betaler for godet (Olson 1952; 483). Dette sammenfallet blir definert som ”fiskal ekvivalens”. Med andre ord argumenterer Olson for et system med mange ulike nivåer og et stort antall myndighetsinstitusjoner<sup>3</sup>. Olsons ”fiskal ekvivalens” har mye til felles med organiseringen i spesialkommuner. Kort sagt handler begrepet ”fiskal ekvivalens” om tilpasningen mellom hensynet til alle fordeler og kostnader til et gode. Prinsippet går ut på å tilpasse en administrativ inndeling slik at det geografiske nedslagsfeltet for et offentlig gode tilsvarer territoriet til den administrative enheten som forvalter dette godet. Målet er å oppnå en mest mulig effektiv produksjon av offentlige goder (Røvik 1995; 12). Prinsippet er blant annet tenkt å løse gratispassasjerproblemer. I den virkelige verden er dette vanskelig å oppnå fullt ut, men prinsippet trekker i retning av større kommuner. Weigård (1991;72) kaller det et radikalt forslag at grensene rundt et naturlig senter skal trekkes slik at området tilsvarer nedslagsfeltet for senterets tilbud av offentlig service. Hovedproblemet med dette prinsippet er at ulike tilbud har ulike nedslagsfelt og at løsningen av ulike problemer krever dermed kontroll over områder ulikt rent størrelsesmessig.

En del forfattere har prøvd å gi noen kriterier for vurdering av rett størrelse. En av disse er Brian C. Smith (1985). Han opererer med fem prinsipper for hvordan den administrative inndelingen kan klassifiseres; felleskap, effektivitet, styring, tekniske vilkår og sosialt distinkte regioner (Smith 1985; 63- 76). Smith (1985; 201 og 77) påpeker selv at denne klassifiseringen er en form for teknisk argumentasjon av rett størrelse, mens det i praksis er snakk om noe mer, nemlig politikk i form av konflikter og politiske valg. Smith (ibid) mener at det bare er i multifunksjonelle myndighetsformer, som de norske kommunene representerer, ”that the problem of reconciling principles and territorial needs of different services becomes most

---

<sup>3</sup> Olson mener ”sentralisering” og ”desentraliserings” ideologiene tar feil og er dermed i et motsetningsforhold til Oates som er nevnt senere i oppgaven.

pressing”. Effektivitetsprinsippet vil for eksempel legge opp til konflikter i form av at hver tjeneste vil legge krav på sitt eget optimale område (ibid). Smith mener selv at løsningen er en mengde spesialkommuner. En av grunnene til dette er at multifunksjonelle myndigheter nesten er dømt til å krenke minst et av de kravene om rett størrelse til en av tjenestene den yter.

Denne gjennomgangen har vist at det ikke finnes noen optimal størrelse, noe som blant annet har sammenheng med det brede spekteret av oppgaver og tjenester de norske kommunene har ansvaret for. Hva som er optimalt endrer seg etter type tjeneste og etter hvilken dimensjon av størrelse en bruker. Hensynet til effektivitet og demokrati vil etter all sannsynlighet alltid stå i motsetning til hverandre og trekke i ulike retninger hva størrelse angår. Debatten i dag går i favør med effektiviteten og dermed en endring i retning av ønske om større kommuner.

## 2.2 Kommunens verdigrunnlag.

Kommunene representerer det lokale selvstyret i Norge. Selvstyret hviler på et verdigrunnlag og disse verdiene gir legitimitet og begrunnelse for det kommunale selvstyret. Dette verdigrunnlaget er ikke absolutt, men endrer seg stadig. Hvilke verdier som er brukt i begrunnelsen av det lokale selvstyret er et normativt spørsmål. Tre verdier som ofte blir trukket fram som sentrale i spørsmålet om kommunenes legitimering og selvstyre, er autonomi, deltakelse og effektivitet. Vektleggingen av dem har variert over tid, og de går ikke alltid i samme retning. Videre har de tre verdienes innhold og betydning endret seg siden det lokale selvstyret ble innført. Rose (2000; 60) påpeker et sentralt poeng, nemlig at ”disse tre verdiene er ikke uttømmende når det gjelder det lokale selvstyrets normative forankring; de er blitt påvirket av og supplert med andre verdier og hensyn i årenes løp”. F. Scharpfs tar for seg forskjellen i vektleggingen i hva som er legitimerings grunnlag for den kommunale aktiviteten. Jeg skal først gå nærmere inn på autonomi, deltakelse og effektivitet og så ta en kort gjennomgang av Scharpf.

### 2.2.1 Autonomi

Den første av de tre verdiene er *autonomi*, som også går under navnet ”frihet”.

Autonomi kommer fra gresk og betyr selvbestemmelse eller det å følge egne lover. Likevel er ikke begrepet entydig. Autonomi kan handle om evnen til å beskytte seg mot ytre påvirkning, men også om forholdet mellom stat og kommune. Verdien autonomi var sentral da formannskapslovene ble innført i 1837. Men frihetsidealet har endret seg i forhold til hva det sto for. Autonomiverdien har ofte blitt delt opp i to retninger— negativ frihet og positiv frihet. Begge disse to formene for autonomi har å gjøre med forholdet mellom stat og kommune. Negativ frihet vil si frihet fra former for inngrep. I denne sammenheng betyr det frihet fra statlig regulering. Negativ frihet stod sentralt i begynnelsen da kommunene ble opprettet. Det lokale selvstyret var kommunenes ønske om frihet fra embedtsmannsstaten og statsbyråkratiet. Retningen er knyttet til den liberalistiske ideologiske tradisjonen. I dag går utviklingen mer i retning av positiv frihet. Positiv frihet, vil si frihet til å gjøre bestemte ting. Autonomi handler om hva kommunen har frihet til å utrette for sine innbyggere. Vridningen mot positiv frihet skjedde i sammenheng med sentralmyndighetenes bruk av kommunene som implementeringsorgan i den nasjonale velferdsutbyggingspolitikken (Weigård 1991; 49).

Kommunene i Norge kan påta seg alle de oppgavene de vil, så lenge disse oppgavene ikke er lagt til andre organer. Dette er prinsippet om negativt avgrenset selvstyre. I realiteten er denne friheten begrenset av blant annet økonomien og statlige reguleringer. Et annet poeng er at de norske kommunene ikke er reelle autonome enheter, noe som har sammenheng med at kommunene i realiteten er avledet statsmakt. Kommunene har aldri fått grunnlovfestet status, men er gitt en rett til å bestemme over saker som angår dem selv. Denne retten er delegert til dem gjennom Stortingets lovgivning, noe som medfører at Stortinget kan gå inn og regulere og endre rammene til kommunene. Av denne grunn er det i realiteten heller snakk om grader av frihet for kommunene enn fullstendig frihet.

### 2.2.2 Deltakelse

Den andre verdien er *deltakelse*. Begrepet deltakelse hører under den bredere kategorien demokrati, som betyr folkestyre. Demokrati og deltakelse har blitt brukt om hverandre, men jeg velger i oppgaven å kalle verdien deltakelse. En av grunnene til dette er at det ikke er entydig hva man legger i demokrati. Et problem med begrepet demokrati er at det er vanskelig å måle. Hva er et godt demokrati? Det er også avgrensingsproblemer forbundet med begrepet, mye kan legges under demokrati. Christiansen-utvalget operasjonaliserte i sin utredning (NOU 1992; 31) demokrati som lokal påvirkningskraft, lokal tilhørighet og deltakelse.

Et sentralt aspekt ved deltakelsesverdien i forhold til det kommunale selvstyret er nærhet. Avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt reduseres på kommunalt nivå. Det er større sjanse for å bli valgt, eller å kjenne noen som sitter i kommunestyrene. Et annet viktig aspekt ved demokrati er lokal deltakelse. Det er i denne sammenheng snakk om mobilisering av den lokale folkeviljen. Kommunenes selvstyre har gitt mulighet for befolkningens deltakelse i viktige beslutninger på lokalt nivå. Deltakelsen gir muligheter for å påvirke bestemmelser om hverdagslivet og lokale saker. Relatert til dette er argumentet om at lokale beslutninger er best siden det brukes lokal kunnskap og en har full fordel av lokal erfaring og ekspertise. Lokal deltakelse kan skape en følelse av fellesskap og lokal samhørighet. Det lokale selvstyre har etter hvert blitt en viktig del av hva folk forbinder med demokratiet i dag. Deltakelsen ved kommunevalg i Norge har gått ned. Er dette et tegn på at innbyggerne ikke interesserer seg for kommunen? På den annen side er den norske kommunevalgdeltakelsen høy sammenlignet med resten av Europa. Det kommunale selvstyret blir ofte sett på som ”skole i demokrati”, blant annet fordi det er her innbyggerne får innsyn i demokratiets spilleregler. Et viktig moment i så henseende er at det er mange kommunestyreplasser i Norge. Det er et relativt høyt antall ”verv pr. innbygger”, av den grunn kommer mange inn i systemet. I denne sammenheng har det blitt påpekt at kommunene fungerer som en rekrutteringskanal til det nasjonale demokratiet (Hansen og Hovik 2001; 267-282).

### 2.2.3 Effektivitet

Den siste av de tre verdiene er *effektivitet*. Begrepet effektivitet er ikke uproblematisk, blant annet som følge av ulike betydninger og bruk i ulike sammenhenger. I kommunal sammenheng er det ofte snakk om realisering av effektivitetsverdier. Jeg mener effektivitetsverdien har blitt sentral som begrunnelse for det lokale selvstyret, dette har blant annet sammenheng med utbyggingen av velferdstjenestene på kommunalt nivå. I dag dukker stadig begrepet effektivitet opp i debattene om kommunene, og i den forbindelse i betydningen av å minske kostnadene og kommunenes ressursbruk. Det er viktig å skille mellom hvilken type effektivitet en snakker om. Et hovedskille går mellom allokeringseffektivitet og kostnadseffektivitet.

Kommunene blir ansett for å være effektive organiseringsenheter og formidlere av offentlige goder. En del av argumentene går ut på at mange oppgaver krever lokalkunnskap for å løses og at kommunen har en effektivitetsverdi i denne sammenheng. Et viktig stikkord er nærhet. Kommunene har kunnskap om lokale forhold og behov og har sine fortrinn i bedre informasjonsgrunnlag, hvilket medfører at kommunene lettere kan tilpasse behovene til befolkningen. Allokeringseffektivitet, også kalt ytre effektivitet, handler om at kommunene er effektive i den grad de er i stand til å tilpasse tjenestetilbudet til befolkningens behov. Med andre ord betyr dette at ”omfanget og sammensetning av kommunale tjenester er tilpasset befolkningens preferanser” (Rattsø og Sørensen 1997; 128-9). Variasjon er et viktig aspekt ved allokeringseffektivitet. I dette ligger det at kommunene skal sikre forskjeller i tjenestetilbudet når befolkningens behov er ulike.

Den andre formen for effektivitet er indre effektivitet eller kostnadseffektivitet, det vil si at de offentlige tjenestene blir produsert til lavest mulig kostnad. Utbygging av velferdstjenestene på kommunalt nivå har medført større krav om å effektivisere ressursbruken. Det er i denne sammenheng snakk om å få mer velferd og større verdiskapning uten å øke innsatsen. Kostnadseffektivitet bli ofte satt i sammenheng med stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler betyr at kostnader pr. enhet blir redusert som

følge av økt produksjonsvolum. Stordriftsfordelene vil avhenge av hva slags type oppgaver det er snakk om. Det er grunn til å tro at innen tekniske tjenester og administrasjon kan man oppnå stordriftsfordeler. For en del andre tjenester, for eksempel hjemmehjelp, er det nok vanskelig. Dette har blant annet sammenheng med at stordriftsfordelene har terskler som gjør det mer kostbart, med andre ord er det grenser for lønnsomheten ved sentralisering. I dag er det mye snakk om effektivisering av tjenestetilbudet. Pettersen og Rose (2000; 40) mener tjenestetilbudet til kommunene har blitt viktig i forhold til hvilket omdømme det lokale selvstyret har. I en undersøkelse Rose og Pettersen gjennomførte fant de at befolkningen var mer opptatt av effektivitet fremfor demokrati og autonomi (Rose og Pettersen 1997; 107-8).

Autonomi, demokrati og effektivitet er idealer som legitimerer det lokale selvstyret. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 177) påpeker at de tre verdiene har gitt normative argumenter for en avgrensning av Stortingets styring av kommunene. De tre verdiene har blitt vektlagt ulikt gjennom årene. Autonomiverdien stod, som allerede nevnt, høyt da det kommunale selvstyret ble innført. Deltakelsen og effektiviteten var derimot å betrakte som lavt verdsatt i kommunene. En av grunnene til at deltakelsen var lav hadde sammenheng med den begrensede stemmeretten. I etterkrigstiden hadde alle verdiene en høy relevans. Jeg mener man i dag kan hevde at effektivitetsverdien har fått økt betydning, mens de to andre verdiene har kommet mer i bakgrunnen. Det er kommunen som effektiv tjenesteleverandør som står i fokus.

#### 2.2.4 Verdiene sett i forhold til kommunestørrelse

De tre verdiene autonomi, demokrati og effektivitet er sentrale for kommunens legitimitet og lokale selvstyre. Et relevant spørsmål i forhold til min oppgave er om enkelte av verdiene taler til fordel for en viss kommunestørrelse. I en del av faglitteraturen har demokrati blitt sett i sammenheng med små kommuner, mens effektivitet og autonomi har blitt sett i sammenheng med større kommuner. Men er det slik? Er forholdene i små kommuner bedre for demokratiet? Har store kommuner mer autonomi enn små kommuner? For det første er de tre verdiene vanskelige å

måle. Hva gjør for eksempel en kommune mer demokratisk enn en annen? For det andre er alle begrepene tvetydige, i betydningen ulike definisjoner og bruk. Likevel blir de tre verdiene trukket inn i debatten om størrelse. Jeg betrakter de tre verdiene som sentrale i forhold til begrunnelser og argumentasjon for og i mot kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid.

Verdien *autonomi* blir ofte sett i sammenheng med store kommuner. Det blir hevdet at større kommuner har mer frihet. I denne sammenheng er det snakk om positiv frihet, i betydningen frihet til noe. En av begrunnelsene er at større kommuner har høyere skatteinntekter og av den grunn har de mer penger å bruke, og kan i større grad bruke dem på ikke- lovpålagte oppgaver og tjenester. På den annen side har en del små kommuner på grunn av statlig støtte og andre overføringer god økonomi. Likevel vil trolig større kommuner bety sterkere enheter, blant annet i forhold til statlige myndigheter og omgivelsene. Ønsket om større autonomi trenger ikke alltid å bety større kommuner. Det var for eksempel trang til økt lokal autonomi som førte til oppdeling i stadig mindre kommuner før andre verdenskrig (Kleven 1997; 27). Relatert til kommunedeling er ønsket om selvstyre og lokal identitet. Interkommunalt samarbeid kan i det henseende være en løsning på hvordan man kan opprettholde en småkommunestruktur og lokale identiteter.

Når det gjelder sammenhengen mellom *deltakelse* og kommunestørrelse har det vært en tradisjonell oppfatning innen faglitteraturen at lokaldemokratiet har spesielt gode vilkår i små kommuner. Pettersen og Rose (2000; 27) påpeker dette når de skriver ” argumentet er at politikerne og institusjonene i små kommuner blir oppfattet mer positivt enn i store, fordi de ganske enkelt er ”nærmere” og mer oversiktlige; de er mer personlige, bedre kjent og vennligere enn i store kommuner, som i større grad er preget av sin byråkratiske, distanserte og upersonlige karakter”. Dette har blant annet sammenheng med at det er kort avstand mellom de som styrer og de som blir styrt. Det står færre velgere bak hver representant. En av grunnene til dette har sammenheng med den norske kommuneloven som har satt bestemmelse om et minimum- og maksimumtall på seter i et kommunestyre. Resultatet er et forholdsvis

høyt antall kommunestyreplasser. Som nevnt tidligere er det i små kommuner større sjanse for å kjenne noen i kommunestyret og å ta direkte kontakt. I den forbindelse kan små kommuner oppleves som mer åpne og gjennomsiktede. Valgdeltakelsen er større i små enn i store kommuner, noe som betyr at mer av borgeraktiviteten går gjennom valgkanalen. Imidlertid behøver ikke dette å bety at små kommuner er bedre enn større, for eksempel øker den politiske aktiviteten med stigende kommunestørrelse. En del undersøkelser har vist at innbyggerne i større kommuner bruker andre metoder og kanaler for å nå politikerne. Weigård(1991; 70) påpeker at ”erfaringer lokaldemokratiets former lar seg tilpasse nokså ulike kommunestørrelser uten at forskjellene i medvirkningsmulighetene oppleves som dramatisk forskjellig”. For det andre påpeker Larsen og Offerdal (Naustdalslid 1991; 68) at vilkårene for partipolitikken ser ut til å være bedre i store enn små kommuner.

Denne gjennomgangen viser at begrepet demokrati er tvetydig og vanskelig å måle. En skal derfor være forsiktig med å trekke konklusjoner om sammenheng mellom kommunestørrelse og demokrati. Demokrati blir ofte brukt som begrunnelse og argument for å ikke å slå sammen kommuner. Argumentene som blir trukket frem i denne sammenheng er ofte i tilknytning til begrepene lokal nærhet og identitet. I store kommuner er avstandene større og problemer med utkanter blir trukket frem. I en større kommune er det en viss fare for at utkantene vil føle seg fremmed overfor sine kommunale myndigheter, og slik sett være en svekkelse av det lokale selvstyret. Det blir også færre velgere bak hver representant i en storkommune. I forhold til interkommunalt samarbeid kan derimot demokrativerdien brukes som en begrunnelse for å slå sammen kommuner. Dette har sammenheng med at interkommunalt samarbeid er en form for indirekte demokrati og i så henseende mye mindre gunstig enn en løsning med direkte demokrati.

Sammenhengen mellom kommunestørrelse og *effektivitet* er heller ikke entydig. Keating (1995;121) skriver at det er problemer med å måle om en stor kommune er mer effektiv enn en liten kommune. En av grunnene er at det er vanskelig å gjøre sammenligninger, blant annet på grunn av ulike forhold og krav. Den vanligste



oppfatningen i faglitteraturen er at kostnadseffektiviteten blir ansett som best i store kommuner, mens allokeringseffektiviteten er best i de små kommunene.

Effektivitetsverdien blir ofte brukt som et argument for større kommuner, det er i denne forbindelse snakk om kostnadseffektivitet. Et sentralt moment er hensynet til mulighetene for stordriftsfordeler. En del analyser har påvist at det eksisterer stordriftsfordeler innen deler av den kommunale virksomheten, et eksempel er teknisk sektor. En av dem er Jøran Toresen (1991). Hans analyse tar for seg sammenhengen mellom kommunestørrelse og utgifter til teknisk sektor.

Hovedkonklusjon i rapporten var at store kommuner hadde lavere utgifter enn de små. Toresen (1991; VI) skrev at både bruken av kommunale tjenester, kvaliteten på tjenestene og det samlede tilbud av tjenester, økte jevnt med antall innbyggere i kommunene, likevel var utgiftene pr. innbygger nokså like, det var med andre ord stordriftsfordeler. Det var særlig tydelig i kommuner med under 10 000- 15 000 innbyggere, men stordriftsfordelene fantes også generelt. Stordriftsfordeler gjør oppgaveløsningen billigere, og gjør dermed det mulig å frigjøre ressurser til andre prioriterte formål (Fevolden, Hagen og Sørensen 1992; 97). Dette trekker i retning av produksjon av tjenester i større målestokk, og dermed større kommuner. På den annen side kan det ligge begrensinger på utnyttelsen av stordriftsfordeler, for eksempel geografiske forhold og spredt bosetning.

Det har blitt påvist stordriftsfordeler i den kommunale administrasjonen. I sammenheng med Christiansen- utvalget (Stortingsmelding 32 1994-1995; 29 og 54) kom det frem at det var dokumentert smådriftsulemper i kommunal administrasjon, særlig for de minste kommunene. Nyen og Lane (1995) sammenlignet kommunestørrelsens betydning for norske og svenske kommuners administrative utgifter. De kom frem til at kommunestørrelse var en viktig faktor som påvirket nivået på de administrative utgiftene (Nyen og Lane 1995; 58). I begge land faller den administrative utgiftsandelen i hovedsak med økende kommunestørrelse. Effekten av kommunestørrelse på de administrative utgiftene pr. innbygger hadde sterkere korrelasjon i Norge enn i Sverige, noe som igjen hadde sammenheng med at de administrative utgiftene er størst i små kommuner og med at Norge har svært

mange små kommuner. Av den grunn var det større potensial for administrative kostnadsbesparelser i Norge. Det var stordriftsfordeler i kommunal administrasjon opp til en kommunestørrelse på 5000 innbyggere (Nyen og Lane 1995; 42). Nyen og Lane (1995; 58) skriver at en mulig strategi for å redusere de administrative utgiftene kunne være å slå sammen mange av de små kommunene. Men de påpekte at dette likevel ikke automatisk medførte innsparinger og poengterte at ”de faktiske innsparinger vil avhenge av i hvilken grad man på lokalt plan utformer den kommunale administrasjon med henblikk på å ivareta det innsparingspotensiale som kommunesammenslutninger vil kunne gi” (ibid). I 2002 kom Statistisk sentralbyrå ut med en rapport som konkluderte med at det var kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Statistisk sentralbyrå hadde gjennomført en analyse av økonomiske besparelser ved sammenslåing og et av funnene i rapporten var at det ville være mulig å spare 2,7 milliarder dersom små kommuner ble slått sammen slik at alle kommunene fikk minst 5000 innbyggere (Langørgen, Aaberge og Åserud 2002; 3).

Allokeringseffektiviteten blir ansett for å være best i de små kommunene. En av begrunnelsene er nærhet. Mindre kommuner kan bedre reflektere innbyggernes preferanser for offentlige tjenester. Oates (i Fevolden, Hagen og Sørensen 1992; 96) påpeker at når antall innbyggere øker, vil den enkeltes innflytelse på kommunal tjenesteutforming minskes. Dersom preferansene er like store over et større område, vil det derimot ikke være forskjell mellom små og store kommuner. Oates (1972; 35) argumenterer for at i tilfeller der kostnadene ved å yte et offentlig gode er likt for sentralmyndighetene og lokalmyndighetene, vil det alltid være mer effektivt for de lokale myndighetene å yte ”pareto- effektivt” nivå på det offentlige godet<sup>4</sup>. Det er snakk om en ”trade- off” mellom en liten kommunes potensial for å levere tjenester som er i samsvar med den enkeltes behov og kostnadsbesparelsene ved

---

<sup>4</sup> Dette er en del av Oates desentraliseringsteorem definert som: ”For a public good – the consumption of which is defined over geographical subset of the total population, and for which the cost of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto- efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions”(Oates 1972; 35).

oppgaveløsning i større regi (Oates 1972; 38-45). Dette dilemmaet blir også påpekt av Christiansen- utvalget.

Effektivisering kan brukes som et argument for å slå sammen kommunene. Hensynet til utnyttelse av mulige stordriftsfordeler i kommunal tjenesteproduksjon har vært et sentralt argument for kommunesammenslutninger (NOU 1992; 136). Når kommuner blir slått sammen, økes kapasiteten til å bygge ut offentlige tjenester lokalt. Imidlertid er det en fare for at utkanter kan bli skadelidende i en storkommune, derfor må det blant annet korrigeres for tilgjengelighet. Interkommunalt samarbeid kan derfor være en løsning for å øke effektiviteten. Dette har sammenheng med at man kan utnytte stordriftsfordelene og samtidig opprettholde en småkommune struktur. På den annen side er det ved utbredt bruk av interkommunalt samarbeid en viss fare for uoversiktlig og befolkningens påvirkningsmuligheter. Jeg mener spenningen mellom verdien demokrati og effektivitet i dag blir sett på som det sentrale i debattene om kommunestørrelse.

#### 2.2.5 Scharpf legitimitet

F. Scharpf (1999) skiller mellom det han kaller for ”inputorientert” og ”outputorientert” legitimitet og er to hovedsyn på hva som legitimerer kommune institusjonen. De to begrunnelsene for legitimitet står i motsetning til hverandre og prioritering av den ene innebærer nedprioritering av den andre. Input, eller ”government by the people”, vektlegger befolkningens kollektive identitet og dens rett og muligheter til effektivt å delta i styringen av samfunnet (Hansen, Heløe og Winswold 2003). Denne formen for legitimitet er knyttet til kommunen som politisk institusjon og innbyggernes rett til deltakelse. Den andre formen for legitimitet output ”government for the people”, knytter seg til myndighetenes evne til å gi folket de ytelser de har behov for og krav på (ibid). Output kan sees i sammenheng med kommunene som forvaltningsorgan og dens evner til å yte tjenester til innbyggerne, det vil si kommunenes evner som kollektive problemløsere. Legitimiteten er knyttet til kommunen som produsent og tjenesteyter. De to formene gir legitimitet til kommuneinstitusjonen, men er forskjellig i hva de vektlegger som legitimeringsgrunnlag for den kommunale aktiviteten. Det vil si inputsiden og

demokrati siden ved den kommunale aktiviteten eller outputsiden etter kommunene som forvaltningsorgan og tjenesteprodusent.

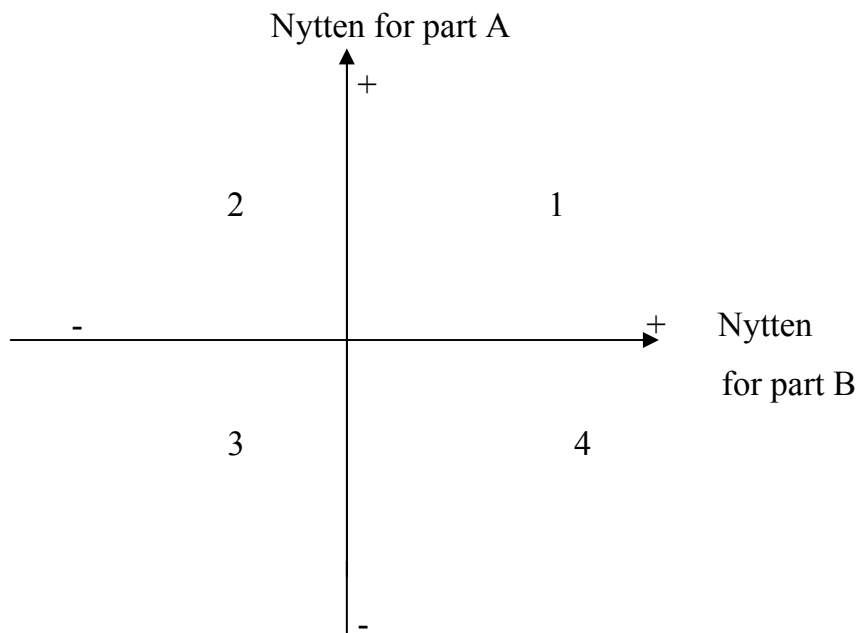
## 2.3 Policy topologier – analytisk verktøy

Typologien er blitt valgt for å belyse såkalte vinn- vinn situasjon i beslutninger.

Politikk i den betydning Tore Hansen (2000; 114) bruker det, retter seg mot selve beslutningsprosessen – mot de konflikter og den debatt som går forut for en beslutning og de avveininger som må gjøres mellom ulike hensyn i fastleggingen av det endelige beslutningsutfall. Dette er en forståelse av politikk som langt på vei sammenfaller med det engelske begrepet ”politics”, hvor det er selve prosessen som leder fram til vedtakene man har i tankene (Hansen 2000; 114).

Typologien sees i forhold til hvilke fordelingsmessige implikasjoner virksomheten vil ha og hvilken godefordeling tiltaket vil resultere i, men også i forhold til byrdefordelingen som tiltaket vil innebære (Hansen 2000; 122- 123). Poenget er å skille mellom en politikk der fordeler og ulemper oppveier hverandre – det vil si det som vanligvis betegnes som en null-sum-situasjon (”*zero-sum*”) – og en politikk som bidrar til en situasjon karakterisert ved en variabel sum forskjellig fra null (”*non-zero-sum*”) (Hansen 2000; 123). En null-sum-situasjon innebærer en fordeling der noen er vinnere og andre er tapere på den policy som vedtas, og der er derfor grunn til å anta at det vil knytte seg store konflikter til utfallet av slike beslutninger. Dersom vi har å gjøre med en policy kjennetegnet ved ikke-null-sum, vil graden av konsensus eller konflikt være avhengig av hvordan gevinst og tap fordeler seg mellom aktørene eller borgerne (Hansen 2000; 123).

Hansen (2000; 123-124) tar for seg typologien forenklet til to aktører eller parter:



**Figur 2.1; Fordelingsmessig utfall av en policy i en situasjon med to parter (Hansen 2000; 123).**

Det interessante for denne oppgaven er utfallet nummer 1 det øverste hjørnet til høyre<sup>5</sup>. Skjæringspunktet mellom aksene i figuren - origo – betegner utgangssituasjonen før tiltaket vedtas eller settes i verk. En bevegelse oppover i figuren representerer nytteøkninger for part A, mens bevegelser mot høyre i figuren representerer nytteøkninger for part B. Dersom endringer på den vertikale aksene ligger lavere enn origo, innebærer dette nyttetap for A. Likeledes representerer endringer til venstre for origo på den horisontale aksene nyttetap for B. Vi vil videre anta at aksene beskriver netto nytteendringer for hver av partene. Det øverste hjørnet av figuren beskriver en situasjon der begge partene vil ha økt nytte av den policy som vedtas. Endringer fra origo og utover i denne kvadranten er det som kalles Pareto-endringer, der ingen taper og minst en part tjener på tiltaket (Hovi og Rach 1993, kap.12).

---

<sup>5</sup> For informasjon om de tre andre utfallene, se Tore Hansen 2000 123- 124.

## 2.4 Kommunens tosidighet

Kommunene i Norge er preget av en tosidighet, noe som medfører en del spenninger. Tosidigheten tar utgangspunkt i forestillingen om kommunene som uttrykk for selvorganisering i samfunnet og som hensiktsmessige måter å organisere administrative enheter på (Statsvitenskaplig leksikon 1997; 121). Skillet ble også påpekt av Kjellberg (1974; 9) som skrev at ”et grunnleggende kjennetegn ved kommuneinstitusjonen er dens dobbeltsidighet, dette er at den på samme tid er en politisk institusjon og et forvaltningsorgan”. Sett i forhold til institusjonell teori kan man si at kommunen er både en organisasjon og institusjon samtidig. Denne tosidigheten, kommunene som selvstyre og instrument i en forvaltningspolitikk, henger sammen. Naustdalslid (1993; 32) påpekte at ”dersom ein reindyrkar den første – kommuneselvstyret – vil det lett kome i konflikt med kommunane si evne til å fungere som instrument i den nasjonale politikken – det vere seg i velferdspolitikken eller på andre felt”. Tosidigheten er et uttrykk for ulike roller og syn på kommunen som jeg mener har påvirkning på de kommunene jeg studerer. Det er sentralt hvilket av disse to synene kommunene legger vekt på.

### 2.4.1 Politisk institusjon

Kommunen er en egen politisk institusjon. En av dem som har påpekt dette er Kjellberg (1974; 9), som skrev ”kommunen er en politisk institusjon ved - i det minste i prinsippet - å forutsette at de tiltak som iverksettes innen et gitt geografisk avgrenset område, skal fattes og kontrolleres, direkte eller indirekte, av befolkningen i dette området”. Kommunen blir i dag sett på som en av grunnsteinene i demokratiet og er en institusjon for lokalt selvstyre. Dette kommer til uttrykk ved at kommunene er bærere av verdier ut over de rent instrumentelle og tre verdier er særlig blitt fremhevet, nemlig autonomi, deltakelse og effektivitet.

Kommunen er innbyggernes politiske redskap. Det er de lokale politiske institusjonene som skal forsvare lokale interesser i forhold til sentrale statlige styringsmakter. Kommunene skal også ta seg av de lokale problemene og løse dem innen rammene av lokalsamfunnet. Naustdalslid (1993; 31) påpeker dette når han

skriver at ” kommunen er ein møtestad for lokale interessekonflikter, og dei kommunale styringsorgana er mekanismar for å løyse lokale konflikter”.

Kommuneinstitusjonen har gjennomgått store forandringar frå 1837 fram til i dag. For eksempel tok kommunepolitikarane seg selv av administrasjon i begynnelsen. Men den største omskapningen av kommuneinstitusjonen har sammenheng med nye lovpålagte oppgaver på 1960- 1970- og 1980- tallet. Flere oppgaver har igjen medført en økning av administrasjonsapparatet og et resultat av denne forandringen er en profesjonalisering av kommunen. Det har blitt en økning av bestemte faggrupper i administrasjonen, for eksempel økonomer. En del hevder, blant annet Naustdalslid (1993), at denne endringen har ført til et skille mellom politikk og administrasjon.

#### 2.4.2 Forvaltningsorgan

Kommunen er et forvaltningsorgan for staten, fordi den - i mer eller mindre grad- alltid har inngått som et ledd i det offentlige administrasjonsapparatet (Kjellberg 1974; 9). Kommunen kan sees som et uttrykk for en hensiktsmessig måte å organisere administrative enheter på. Larsen (1997; 224) føyer seg til denne tankegangen når han skriver at norske kommuner er formelt sett organer staten har opprettet fordi den har funnet det hensiktsmessig. Bukve (1997; 15) går så langt at han beskriver kommunen som en rasjonell maskin, et instrument for å oppnå overordnede mål. Andre som har påpekt det samme er Fevolden og Sørensen (1989) som uttalte at ” Staten ønsker å anvende kommuneorganisasjonen som et instrument for tjenesteproduksjonen”. Kommunen blir med andre ord brukt som et redskap for å sikre lokal tilpasning av offentlig anskaffede tjenester.

Kommunen leverer offentlige tjenester til sine innbyggere. Tilpasningen av tjenestene etter befolkningens ønsker er en av grunnene til at offentlige oppgaver er blitt lagt på kommunalt nivå. Staten ønsker på denne måten å oppnå effektivitet i tjenesteproduksjonen. Kommunene sikrer prioriteringseffektivitet, det vil si allokeringseffektivitet. En av grunnene til dette har sammenheng med den politiske siden ved kommunene, nemlig egne politiske valg. Det er grunn for å tro at valgene resulterer i ulike i prioriteringer, noe som medfører variasjon i godene og mer i

samsvar med borgernes behov. Kommunene har et fortrinn i forhold til informasjon og kan derfor gjøre oppgaveløsningen bedre tilpasset lokalbefolkningens preferanser. Samtidig blir hensynet til likhet i offentlige tjenester ivaretatt gjennom statlig styring av den kommunale virksomheten. I den senere tid har en del kommuner hevdet at lovpålagte oppgaver og strenge reguleringer har ført til at det er vanskeligere for kommunene å tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov (Fimreite 2001; 283).

Kommunene mener de ikke har muligheter til å ta egne initiativ til oppgaveløsningen og en av begrunnelsene som ofte blir trukket frem er økonomien. På den annen side ser man også i dag variasjoner mellom kommunenes prioriteringer og tjenestetilbud.

Det er ikke en selvfølge at den lokale forvaltningen skal skje gjennom kommunene. Staten kunne for eksempel ha opprettet egne statsorgan, som for eksempel ligningskontoret, for oppgavene. Kommunene i Norge har fått mye av den offentlige virksomheten på lokalplan, men dette har konsekvenser, blant annet fordi den offentlige virksomheten blir forvaltet av et organ som ikke er et rent statlig forvaltningsorgan. Den offentlige politikken som blir kanalisert gjennom kommunen, blir forvaltet av en institusjon som bygger på lokal folkerepresentasjon og som står til ansvar ved eget valg. Det er derfor god grunn til å tro at lokale prioriteringer og ønsker påvirker tilbudet og skaper lokale variasjoner.

## 2.5 Institusjonell teori

Kommunene i Norge er, som allerede nevnt, preget av en tosidighet ved at de er både en politisk institusjon og et forvaltningsorgan samtidig. Denne tosidigheten kan tolkes i forhold til to teoretiske perspektiver— instrumentell og institusjonell. Institusjonsteori har utviklet seg mye siden 1970-tallet. Scott (i Christensen 1991; 16) understreker at institusjonell teori ikke er et homogent felt, men preget av noen analytiske hovedretninger med både likhetstrekk og avvik i fokus og begrep. Her vil det bli tatt utgangspunkt i Selznicks forståelse av institusjon.

### 2.5.1 Instrumentelt perspektiv

Den ene siden i kommunenes tosidighet, forestillingen om kommunen som hensiktsmessige måter å organisere administrative enheter på, kan tolkes som et



instrumentelt syn. Det vil si at kommunen ses som et forvaltningsorgan for staten. Kommuneforvaltningen har sitt grunnlag gjennom ordinær lovgivning. Naustdalslid (1989; 42) mener at ”gjennom særlovene har staten gjort kommunene til et instrument for offentlig styring”. Særlovene legger bestemte oppgaver på kommunene og setter grenser for hvordan kommunene kan utnytte selvstyret. Lovene har og ofte regler om hvordan disse oppgavene skal håndteres. Kommunen er et organ staten bruker for å iverksette statlige tiltak. Med andre ord blir kommunen brukt som et instrument av staten for å nå og realisere nasjonale mål. Naustdalslid (1989; 15) går så langt at han skriver ”i praksis er det såleis slik at det aller meste av den kommunale aktiviteten er aktivitet som kommunar og fylkeskommunar utfører på vegne av den sentrale statsmakten”.

Kommunen er en organisasjon. Bukve (1997; 15) skisserer et perspektiv der han ser den kommunale organisasjonen som en rasjonell maskin, et instrument for å oppnå overordnede mål. I dette perspektivet ser en forvaltningen som et instrument for måloppnåelse, styrt fra toppen gjennom politiske vedtak. Kommuneforvaltningen er således et redskap for å nå politiske mål. Selznick (1997; 18) definerer en organisasjon som et redskap, som har til hensikt å virkeliggjøre en definert målsetting så effektiv som mulig. Det er et teknisk instrument for å mobilisere menneskelige krefter og rette dem mot fastsatte mål (Selznick 1997; 18). Organisasjonen er et hensiktsmessig instrument som er utformet for å gjøre en jobb, med andre ord et utskiftbart redskap. Hvis en organisasjon bare er et instrument, kan den lett endres eller nedlegges når et mer effektivt redskap blir tilgjengelig (Selznick 1997; 27). Av den grunn kan de fleste organisasjoner skiftes ut. Organisasjonene vurderes på tekniske premisser. Legger man vekt på kommunen som en organisasjon, vil det bety at en endring kan skje lett. Dette innebærer med andre ord at kommunen kan bli skiftet ut.

### 2.5.2 Institusjonelt perspektiv

Kommunen er samtidig en politisk institusjon. Selznicks (1997) forståelse av en institusjon er at det er en organisasjon som kjennetegnes av verdier ut over de rent instrumentelle. Han beskriver institusjonaliseringen som prosessen der strukturer eller

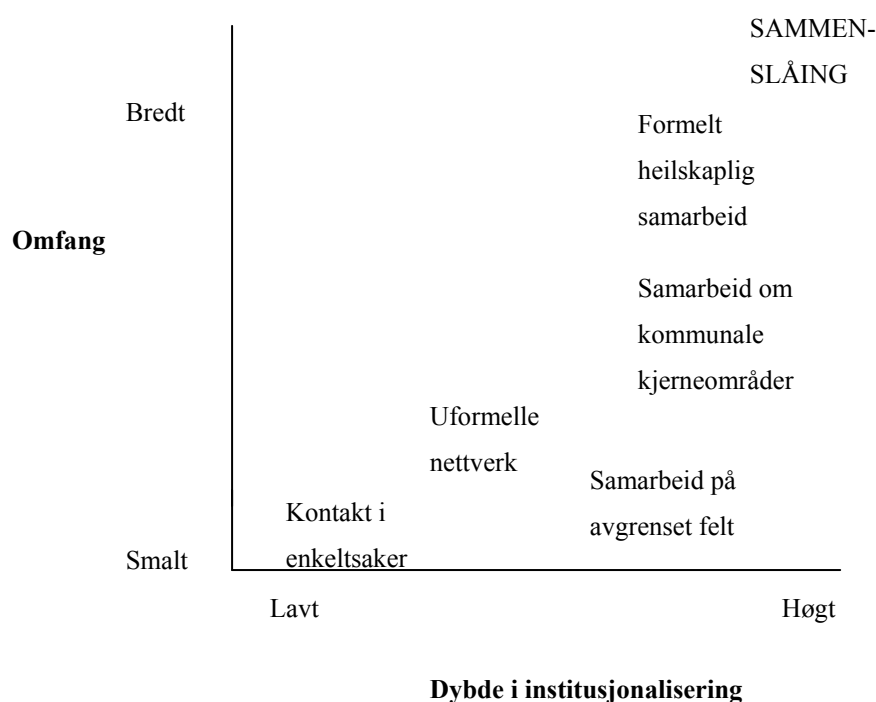
handlinger blir ”infused with value beyond the technical requirements at hand” (Selznick 1997; 28). Kommunens legitimitet og egenverdi bygger i dag, som nevnt tidligere, på de tre verdiene deltakelse, effektivitet og autonomi. Kommunen har med andre ord fått egne verdier over tid. Videre kan man heller ikke se bort i fra rollen kommunen har når det gjelder den lokale identiteten. Fevolden og Sørensen (1989; 72) skriver at gjennom aktivitet i lokalpolitiske organer uttrykker og bekrefter innbyggerne sin tilhørighet og symboliserer kommunenes identitet. Kommunene i dag opererer med symboler for sin unikhhet og egenidentitet, blant annet kommer dette til uttrykk ved kommunevåpen. Kommunen har fått et ”jeg” og er blitt et mål i seg selv (Selznick 1997). Når en organisasjon får et ”jeg”, en klar identitet, blir den en institusjon. Institusjonaliseringen er en evolusjonær utviklings- og tilpasningsprosess. Ettersom en organisasjon blir gjennomsyret av verdier, blir de ikke lenger sett på som bare verktøy, men de utvikler en interesse for selvopprettelse (Scott 1995; 18). Det er en nær sammenheng mellom ”innføring av verdier” og ”selvoppholdelse”. Selvoppholdelse er kamp for å bevare gruppens spesielle egenskaper i møte med nye problemer og skiftende omstendigheter. Institusjonalisering medfører motvirkning mot raske endringer, men det er likevel ikke snakk om stillstand, bare treghet i forhold til endringer. Kommunens institusjonsaspekt vil med andre ord føre til at endring og nedleggelse vil være vanskelig.

### 2.5.3 Institusjonalisering

Bukve (1999) har tatt for seg interkommunalt samarbeid og sammenslåing i forhold til grad av institusjonalisering og bygget på Krasners (1988) skille mellom bred og dyp institusjonalisering. Bukve (1999; 9) skriver at omfanget måler bredden på samarbeidet, det vil si hvor mange saker eller områder samarbeidet omfatter. Derimot måler graden av institusjonalisering hvor dypt samarbeidet er, eller hvor tett sammenkoblingen mellom de samarbeidende organisasjonene er. Kommunesammenslåing ble i denne sammenheng sett på som den mest institusjonaliserte formen en kommune kunne velge.

Bukve skriver at institusjonalisering omfatter her ikke bare opprettelse av formell kontrakt eller organisasjon, men også utvikling av det verdisettet som en prøver å

realisere gjennom samarbeidet (Bukve 1999; 10). Formalisering av samarbeidsordningene er bare halvparten av arbeidet i et samarbeidsprosjekt, bygging av nettverk og gjensidig tillit er den andre halvdel (ibid). I firefeltstabellen nedenfor har Bukve plassert kommunalt samarbeid langs de to dimensjonene dybde og bredde.



**Figur 2.2 : Det interkommunale samarbeidsfeltet (Bukve 1999;10).**

Av figuren kommer det frem at full sammenslåing er et av ytterpunktene, mens i den andre enden av skalaen finner man kontakt i enkeltsaker, som for eksempel PPT og legevaktordning. Mellom disse to ytterpunktene finnes uformelle nettverk, for eksempel for sosialarbeidere, samarbeid på avgrenset felt, samarbeid om kommunale tjenesteområder, for eksempel næringsutvikling og formelt helhetlig samarbeid, for eksempel regionråd (Bukve 1999; 10). Kategoriene svarer noenlunde til Sanda (1998b) sin kategorisering. Bukve poengterer at det ene kvadratet står tomt, siden det er vanskelig å tenke seg et samarbeid som samtidig er bredt og lite institusjonalisert.

## Kapittel 3 Interkommunalt samarbeid

Proessen i Hardanger og Kvinnherad endte med interkommunalt samarbeid. I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på interkommunalt samarbeid.

### 3.1 Generelt

Omfanget av interkommunalt samarbeid er generelt avhengig av to forhold, behovet for og mulighetene for samarbeid (NOU 1992; 310). Interkommunalt samarbeid kan være avgrenset til en tjeneste eller et prosjekt, men kan også bestå av flere tjenester samtidig. For at et samarbeid skal komme i stand, er kommunen avhengig av at det eksisterer et lignende behov hos sine nabokommuner. De må ha en fellesinteresse. En av grunnene til dette er at interkommunalt samarbeid er basert på frivillighet. I frivillighet ligger det at kommunene selv kan velge hvilke oppgaver det skal samarbeides om og hvem de vil samarbeide med, men dette er igjen betinget av at det eksisterer et behov. Avstand og kommunikasjonsforhold er to sentrale stikkord i forhold til mulighetene for samarbeid. Dette har sammenheng med at mulighetene er betinget av at de fysiske avstandene ikke blir for store. I forbindelse med Christiansen- utvalgets (NOU 1992:15) utredning om den kommunale inndelingen ble det foretatt en landsomfattende kartlegging av interkommunalt samarbeid. Det viste seg at interkommunalt samarbeid var omfattende og utbredt over hele landet. Kommunene samarbeidet innen en rekke ulike områder, oppgaver og tjenester. Utvalget kom fram til at omfanget av interkommunalt samarbeid hadde ”først og fremst sammenheng med folketetthet, sentraliteten til kommunene og kommunestørrelsen, målt etter innbyggertall” (NOU 1992; 310). Kartleggingen viste at samarbeid hadde størst omfang i de mest sentrale og befolkningsrike strøk i landet. Av betydning for denne oppgaven var funnet om at interkommunalt samarbeid var mindre utviklet i kyst- og fjordregioner, noe utvalget mente hadde sammenheng med geografiske og kommunikasjonsmessige rammebetingelser.

Et sentralt dilemma i forbindelse med interkommunalt samarbeid er avveiningen mellom hensynet til effektivitet og beslutningsdyktighet som brytes mot hensynet til demokratisk styring og kontroll (NOU 2000; 7). For å få effektive beslutninger og optimale løsninger må kommunene gi fra seg makt, men samtidig risikerer de å miste den direkte kontrollen. Det hele kan ende med at kommunene mister interessen for samarbeidet blant annet på grunn av kompromisser og ufordelaktige løsninger som den enkelte kommune opplever. Et sentralt poeng for denne oppgaven er at interkommunalt samarbeid må være en *vinn - vinn* situasjon for kommunene som er involvert. En av grunn til at kommunene ikke går inn i samarbeid ligger i at det går med ressurser til å etablere og vedlikeholde interkommunale samarbeid. I tillegg er det aspektet at alle samarbeid er basert på frivillighet.

Interkommunalt samarbeid har blitt nevnt som en løsningsstrategi for kommunenes problemer. Hovik og Myrvold (2001:18) nevner dette i sin rapport om småkommuners evne til å ta seg av generalistkommunekravet. De påpeker at kommuner bruker samarbeid som en strategi for å løse det vide spektret av kommunale oppgaver, for eksempel jordmor (Hovik og Myrvold 2001; 10 og 162). Et annet moment er at interkommunalt samarbeid ofte blir påpekt som et supplement til den kommunale inndeling i forbindelse med løsning av oppgaver og tjenester. En av grunnene til dette er at det ikke finnes en kommunestruktur som passer like godt til løsning av alle typer tjenester og oppgaver. Det er derfor lite som tyder på at interkommunalt samarbeid vil bli overflødig.

### 3.2 Det formelle grunnlaget for interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid forekommer i ulike former. Det finnes både formelt og uformelt samarbeid. Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer uten en slik overbygning. Samarbeid som har en organisatorisk overbygning, det vil si med et særskilt organ som treffer beslutninger som binder deltakerne, må ha et rettslig grunnlag (<http://odin.dep.no>, interkommunalt samarbeid, 10.04.2002). Det juridiske grunnlaget for et slikt interkommunalt

samarbeid er regulert både i de generelle bestemmelsene i Kommunalloven<sup>6</sup>, loven om interkommunale selskaper, den offentligrettslige særlovgivningen og den privatrettslige lovgivningen. Interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning har derimot ikke en særskilt hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Denne type samarbeid kan deles i to ulike hovedretninger. For det første er det kjøp eller salg av tjenester mellom kommuner, for eksempel pedagogisk-psykologisk tjenestekontor og barnevern. Den andre retningen er samhandling i form av politisk eller praktisk koordinering, informasjon - og idéutveksling, gjennom kurs, konferanser og lignende. Et eksempel i så henseende er Regionråd. Videre er det blitt vanlig å samarbeide om turisme og reiseliv. Kommuner går sammen om turistbrosjyrer og presenterer hele regioner, som for eksempel Hardanger.

I følge Kommunal- og regional departementet bygger dagens interkommunale samarbeid på følgende prinsipper: frivillighet<sup>7</sup>, organisasjonsfrihet, all makt i den enkelte kommunestyresal, enstemmighet mellom kommunene når det gjelder overføring av myndighet til det felles styringsorganet, indirekte representasjon/demokrati og indirekte finansiering (<http://odin.dep.no>, interkommunalt samarbeid, 10.04.2002). Noen av disse prinsippene fremgår direkte av bestemmelsene i kommuneloven, mens andre følger indirekte av generelle prinsipper for den statlige styringen av kommunene (NOU 2000; 3).

### 3.3 Hvorfor samarbeides det?

Mange kommuner er med i interkommunalt samarbeid og er gjerne involvert i flere ulike samarbeid samtidig. Det kan være mange årsaker til dette. Et sentralt poeng i så måte er at kommunene mener det eksisterer et behov for et slikt samarbeid. Dette kan sees i sammenheng med at kommunene kontrollerer et begrenset territorium og ressurser. Interkommunalt samarbeid kan bli brukt som en løsning for å dekke et behov som kommunen ikke får dekket på en annen måte. Et eksempel i dette henseende kan være spesialiserte tjenester, som for eksempel pedagogisk-

---

<sup>6</sup> § 27 gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeidsorgan

psykologisk tjenestekontor og familiekontor, som kan kreve et større befolkningsgrunnlag enn kommunen rår over. Dette blir løst ved å gå sammen med andre kommuner i et interkommunalt samarbeid. Weigård (1991; 1) skriver at behovet for samarbeid påvirkes av tre forhold: kommuneinndelingen, funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og inntektsfordelingen mellom kommunene. Endringer i disse tre forholdene har innvirkninger på omfanget av samarbeidet og hvilke oppgaver det samarbeides om.

Lorentzen har tatt for seg noen faktorer som blir trukket frem som betingelser for at samarbeid skal komme i stand. Faktorene er kommunenes størrelse, sosiale og økonomiske forhold, politiske konflikter mellom kommuner, spill- over effekter fra andre samarbeidstiltak og verdiholdninger (Lorentzen 1978; 3). Fimreite og Kylland (1992; 7-9) har også tatt for seg faktorer som spiller inn på interessen for å etablere og være med i interkommunalt samarbeid. De nevnte 7 slike faktorer; 1) behov, 2) utbytte, 3) administrative kostnader, 4) avstand, 5) lovgrunnlag, 6) deltakere i det interkommunale samarbeidet og til slutt 7) makt.

Det finnes flere grunner til at kommuner velger å samarbeide. Weigård (1991; 69) oppsummerer dem i fire hovedpunkter. For det første er det økonomiske grunner, knyttet til prinsippet om stordriftsfordeler. Videre kan grunnen ligge i å skaffe seg kompetanse. En tredje grunn kan være etablering av samarbeid for å løse bestemte problemer som overskrider den enkelte kommunes grenser og som derfor ikke praktisk kan løses av hver kommune for seg. Den siste grunnen går ut på at kommuner kan gå sammen for påvirke eksterne krefter på en måte som de kan ha gjensidig utbytte av. Kommuner kan gå sammen for å øke sitt potensial for interessehevdning. Arntsen og Kanstad (1992; 64) nevner i tillegg to andre grunner som kan spille inn, nemlig penger utenfra og fordi det er lurt. De påpeker i denne sammenheng at interkommunalt samarbeid har vært gunstig i forhold til statlige tilskudd til forsøksprosjekter og videre at det er lettere å få ut penger fra staten når

---

<sup>7</sup> Kommune-loven inneholder en bestemmelse om adgang for staten til å pålegge interkommunalt samarbeid, eksempel §60 nr 4. Men frivillighet er i praksis hovedregelen

flere kommune står bak (Arntsen og Kanstad 1992; 64). Andre grunner som er blitt nevnt er kostnadsfordeling, trange kommunegrenser, mulighetene for bedre ressursutnyttelse og for å gi et bedre tilbud til brukerne (Fimreite og Kylland 1992 og Hovik og Myrvold 2001). En annen faktor som spiller inn er omgivelsene. Kommunene er påvirket av og avhengig av sine omgivelser. Kommuner kan inngå interkommunalt samarbeid for å håndtere eksterne virkninger (Fevolden, Hagen og Sørensen 1992; 100). Eksterne virkninger eller eksternaliteter betyr at nytten av (eller ulempene ved) et tiltak berører befolkningen i andre kommuner enn den som etablerer tiltaket (Fevolden, Hagen og Sørensen 1992; 99-100). Samarbeid kan være en måte å unngå negative effekter i nabokommunen. Hovik og Myrvold (2001; 132) påpeker i denne sammenheng at ”samarbeid om næringsutvikling kan gi fordeler for alle kommunene i en region, og forhindrer at de bruker ressurser til å utkonkurrere andre”. På den annen side kan ønsket om å være ”gratispassasjer”<sup>8</sup> trekke i motsatt retning, det vil si at det ikke inngås samarbeid.

### 3.4 Hva samarbeides det om?

Kommunene samarbeider innen et vidt spekter av områder, tjenester og oppgaver. Jarle Weigård har tatt for seg en del typiske trekk ved interkommunalt samarbeid<sup>9</sup>. Han skriver at ”Generelt er det ikke noen enkelt sektor som dominerer det interkommunale samarbeidet, selv om teknisk sektor har flest tiltak”<sup>10</sup> (Weigård 1991; x). Det ble samarbeidet om statlig pålagte oppgaver, men også oppgaver som kommunene frivillig hadde tatt på seg. Et sentralt funn for denne oppgaven er at små kommuner i utkantene samarbeidet om tiltak innenfor sentraladministrasjonen (NOU 1992; 312). Weigård fant videre ut at samarbeid med organisatorisk overbygning dominerte. Dette hadde sammenheng med at kommunene engasjerte seg i interkommunalt samarbeid som dreide seg om deltakelse i drift av institusjoner og andre tiltak. Interkommunalt samarbeid er likevel vanlig innen tekniske tjenester, som for eksempel vann - og avløp tjenester. Toresen tok for seg teknisk sektor i sin

---

<sup>8</sup> Et begrep om mulighetene til å la andre betale for eget forbruk av offentlige goder.

<sup>9</sup> I forbindelse med et prosjekt gjennomført på oppdrag fra det regjeringsoppnevnte Kommune- og fylkesinndelingsutvalget.

<sup>10</sup> For nærmere oversikt over antall interkommunale samarbeidstiltak fordelt etter saksområde se tabell 12.11 i NOU 1992; 311



undersøkelse. Han fant at interkommunalt samarbeid var mest vanlig på områder med sterk anleggskarakter og der naturgitte forhold ligger til rette for det, for eksempel vannmagasin, eller der regulariteten er stor, som i for eksempel søppeltømming (Toresen 1991; 27). På områder der aktiviteten er ujevn var det minimalt med innslag av interkommunalt samarbeid.

### 3.5 Erfaring og mulige problemer med interkommunalt samarbeid

Erfaringene med interkommunalt samarbeid har vært varierende. Men som tidligere nevnt er interkommunalt samarbeid utbredt. Jeg mener dette tyder på at samarbeid anses å være en hensiktsmessig løsning på kommunenes behov og problemer.

I 1991 ble det holdt en konferanse om interkommunalt samarbeid i Norden, og i den forbindelse kom det ut en rapport. Frydensberg fra Danmark tok for seg noen tendenser av betydning for Norge i forbindelse med konferansen. Han påpekte at de danske kommunenes samarbeid omfattet alle politiske områder og at det ble samarbeidet om alt (Frydensberg 1992; 10). Samarbeidet ble forankret i den kommunale organisasjonen uten at det ble skapt en selvstendig organisasjon (Frydensberg 1992; 17). Frydensberg mente det var helt vesentlig at samarbeidet ble bundet sammen på toppnivået mellom kommunene. Han påpekte videre at beslutningene som ble tatt mellom kommunene i praksis alltid var avhengig av en grunnleggende enighet, en konsensus. Arntsen og Kanstad (1992; 65) tok for seg det interkommunale samarbeidet i Vesterålen i rapporten. De mente faktorer som at kommunene var relativt lik i størrelse, bemanningsprofil og fagnivå var viktig for at samarbeid i regionen virket. Av problemer nevnte de lokaliseringskonflikter. Fimreite tok for seg det interkommunale samarbeidet i Nordhordaland på samme konferanse. Hun (1992; 69) skriver at viktige problemstillinger knyttet til interkommunalt samarbeid i Nordhordland var 1) redsel for at interkommunale organ skulle bli for selvstendige. 2) Budsjettvekst, det vil si at kostnader ble vurdert mot nytte, ikke bare økonomiske kostnader men også tid. 3) Hvor interkommunale samarbeidstiltak var lokalisert, avstand og kommunikasjonsproblem. 4) Det ble satt spørsmålsteget om verdien om kommunalt selvstyre kunne holdes i hevd i samarbeidstiltakene. Man

ønsket integrering av interkommunalt samarbeid, ikke en ”overkommune”. Fimreite (1992; 69-70) tok for seg fire faktorer som syntes å påvirke hvordan deltakerne i samarbeidet tok stilling til disse problemstillingene a) kommunetilhørighet. Små kommuner var mest positive til interkommunalt samarbeid, men samtidig skeptiske til å miste selvstendighet og videre at store kommuner ikke måtte få for stor nytte av samarbeidet. Hun fant ut at de store kommunene nedtonet betydningen av samarbeidet. b) Hvilken rolle de innehar. c) Hvilken tiltakstype som vurderes. Kommunene vurderte kostnadene, og det er de store kostnadene de var mest skeptiske til. d) Hvem de er. I samarbeid betyr personer noe for hvordan tiltak blir vurdert, både i positivt og negativt retning. Fimreites fire faktorer kan være til hjelp for å avklare hva en må ta hensyn til ved samarbeid. Ved samme konferanse gjorde Baldersheim og Fimreite (1992; 76) rede for utfordringer både av organisatorisk og innholdsmessig art ved interkommunalt samarbeid. De organisatoriske utfordringene var knyttet til å finne former på samarbeid som ivaretok samordning, muliggjorde beslutninger, gav effektive budsjettprosedyrer og som tillot styring. De innholdsmessige utfordringene preges derimot av de raske omskiftningene de nordiske landene står ovenfor. Baldersheim og Fimreite (1992; 76-77) refererte til noen erfaringer fra det interkommunale samarbeidet i Norden. For det første fungerte samarbeid best mellom noenlunde likeverdige partnere. For det andre var erfaringen at organiseringen av samarbeidet måtte tilpasses oppgavenes art. En styrke ved interkommunalt samarbeid var at det tillot både eksperimentering med, og variasjon i, organisasjons- og arbeidsformer. Baldersheim og Fimreite påpekte at opprettelse og drift av interkommunalt samarbeid var mer personavhengig enn ordinær kommunal virksomhet, blant annet fordi initiativet til interkommunalt samarbeid forutsetter personer med allmenn tillit og fordi samarbeidsenheter gjennomgående er små (Baldersheim og Fimreite 1992;76).

Christiansen- utvalget fant ut at en betydelig del av interkommunalt samarbeid skjer i formaliserte former, likevel var det mer positive erfaringer for tiltak uten stor grad av formalisering (NOU 1992; 314). Kommunene er med andre ord minst fornøyd når de gir fra seg innflytelse til fordel for et mer effektivt og selvstendig samarbeid. En

annen erfaring var at ”det var vanskeligere å få til et fruktbart samarbeid dersom det involverer en mulig interessemotsetning over fordelingen av utgifter, inntekter eller andre goder mellom de deltakende kommuner” (NOU 1992; 315). Et viktig funn i forhold til Hardanger, var at geografien legger sterke føringer på omfanget og innretningen av interkommunalt samarbeid. Hardangerregionen ble nærmere studert i forbindelse med utredningen der de tok for seg næringssamarbeidet mellom Odda og Ullensvang. Hardanger ble karakterisert som en geografisk vanskelig region (NOU 1992; 317). Erfaringen var at samarbeid i slike regioner var av en annen karakter, det var for eksempel vanskeligere med driftsoppgaver og teknisk sektor. I stedet ble det her forsøkt på samarbeid om felles kompetanseutvikling og næringsutvikling (NOU 1992; 317). Weigård (1991; 81) påpekte at i periferiregioner legger naturgitte forhold begrensinger på omfanget av interkommunalt samarbeid når det gjelder publikumsrettede tjenester. Naturen representerer en hindring mot å utnytte stordriftsfordeler, dette gjelder også når man slår sammen kommunene.

Hovik og Myrvold (2001; 162) har påpekt at alle parter må tjene på interkommunalt samarbeid eller i alle fall ikke tape på samarbeidstiltaket. De fant også ut at hovedproblemet med samarbeid som oftest var interne forhold i kommunene. En annen erfaring var at mange syntes å tro at interkommunalt samarbeid var første skritt mot en sammenslåing av kommunene (Hovik og Myrvold 2001; 162).

Interessemotsetninger blir ofte trukket frem som en problematisk side ved interkommunalt samarbeid. Fimreite og Kylland (1992; 10) skriver i den forbindelse at mulighetene til å utvikle fellestiltak vil være et resultat av i hvilken grad det eksisterer interessekonflikter mellom aktørene og i hvilken grad man er i stand til å løse disse konfliktene. De påpeker at ”det vil være varierende grad av motsetninger, konflikter og problemer forbundet med etablering av forskjellige interkommunalt samarbeid tiltak” (Fimreite og Kylland 1992; 10). Det er ikke urimelig å hevde at interkommunalt samarbeid er mindre egnet når det forutsettes konfliktløsning, samordning, interessemotsetninger og omfordeling på tvers av kommunene.

### 3.6 Interkommunalt samarbeid et alternativ til kommunesammenslåing?

Interkommunalt samarbeid har ofte blitt trukket frem som et alternativ til kommunesammenslåing eller store kommuner. Det er delte meninger om interkommunalt samarbeid er et fullgodt alternativ til kommunesammenslåinger.

Christiansen- utvalget (NOU 1992:15) tok opp denne problemstillingen i forbindelse med sin utredning om kommune- og fylkesinndelingen. Problemstillingen var opprinnelig ikke med, men kom som en presisering av mandatet fra den nye kommunalministeren Johan J. Jakobsen (NOU 1992; 17) i forbindelse med regjeringsskiftet høsten 1989<sup>11</sup>. I et brev av 23. februar 1990 til utvalget ble det uttalt at interkommunalt samarbeid i enkelte tilfeller kan være et alternativ til mer omfattende endringer i kommuneinndelingen (NOU 1992; 17). Utvalget tok for seg interkommunalt samarbeid som et alternativ til inndelingsendringer i kapittel 12 i utredningen (NOU 1992: 15). Hovedkonklusjonen hos utvalgets flertall, det vil si alle unntatt Aarestad, var at frivillig interkommunalt samarbeid ikke kunne være et alternativ til endringer i kommuneinndelingen. De prinsipielle vurderingene ble spesielt trukket frem og var av både demokratisk og styringsmessig art. En av begrunnelsene som ble gitt, var at interkommunalt samarbeid representerte en lengre og mer indirekte beslutningsprosess. Et annet moment var mulighetene for dårligere økonomisk kontroll og helhetlige politiske prioriteringer. Men samtidig presiserte utvalget at de anså interkommunalt samarbeid som ”et supplement til den administrative inndelingen som til enhver tid gjelder” (NOU 1992; 307).

En del offentlige utvalg har gjennom årene vurdert interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslutninger. Resultatet for de fleste drøftingene har vært at interkommunalt samarbeid ikke representerer et selvstendig alternativ til inndelingsendringer. Det er i denne sammenheng de prinsipielle problemene som oftest blir trukket frem. Schei- komiteens syn kan oppsummeres i det forhold at de ”så det som et mål å få redusert behovet for interkommunalt samarbeid ved å danne

---

<sup>11</sup> Syse- regjeringen.

kommunale enheter av hensiktsmessig størrelse og med tilstrekkelig økonomisk styrke til å løse sine oppgaver” (NOU 1992; 319). Tallaksen- utvalgets flertall (NOU 1974; 13) var i sin innstilling enig med Schei- komiteen. Flertallet tok ”prinsipielt avstand fra interkommunalt samarbeid som et alternativ til større kommuner” og begrunnet synet med hensynet til effektivitet og rasjonelle løsninger (St.prp. 68 1974-75; 5). Utvalgets mindretall anså derimot interkommunalt samarbeid som et alternativ til store kommuner (St.prp. 68 1974-75; 6). Innstillinger som har tatt opp inndelinger i nærmere avgrensede områder av landet har også uttrykket skepsis til interkommunalt samarbeid som et fullverdig alternativ. En av disse var Koren-utvalget (NOU1972:27), i forbindelse med hovedstadsområdet, som forkastet alternativet om interkommunalt samarbeid. Skogly- utvalget (NOU 1972:34) kom fram til at problemene med kommuneinndelingen i Hamar ikke kunne løses ved interkommunalt samarbeid. Det samme svaret kom Buvik- utvalget (NOU 1989:16) frem til i sin utredning om inneklemt byer. Utvalget tok for seg interkommunalt samarbeid som en løsningsmodell, men kom frem til at samarbeid ikke representerte en løsning for deres mandat, nemlig behovet for samordning av ressurs- og arealdisponering (NOU 1989; 154). Buvikutvalget begrunnet dette gjennom å påpeke at ”det er alvorlige svakheter av demokratisk art ved interkommunalt samarbeid” (NOU 1989; 154). Hiim- utvalgets (NOU 1988:34) utredning om ”Gode, langsiktige utbyggingsmønstre” kom derimot frem til at interkommunalt samarbeid kunne være en løsning på problemer som fører til mangelfullt plansamarbeid. Utvalget kaller kommunesammenslutninger den aller siste utvei (NOU 1989; 155).

Weigård går også inn på spørsmålet om interkommunalt samarbeid er et alternativ til kommunesammenslåing. Svaret han synes å gi er at det avhenger av problemsituasjonen i den enkelte region. Weigård (1991; xi) skriver at ” fortsatt interkommunalt samarbeid kan under gitte betingelser være et mulig alternativ til generell inndelingsreform i områder der ikke interessekonflikter mellom kommunene blokkerer for løsning av viktige samordningsspørsmål”. Likevel mente han at interkommunalt samarbeid ikke generelt var noen ideell løsning og skriver at ” både med hensyn til demokratiet og styring og med hensyn til effektivitet i

resultatsoppnåelse er det med andre ord mange faktorer som tilsier at interkommunale samarbeidsordninger generelt ikke innebærer noen ideell løsning” (Weigård 1991; 75). Weigård mente at en av grunnene til at interkommunalt samarbeid benyttes, er at det gjør det mulig fortsatt å kunne opprettholde en struktur med relativt små kommuner. Han påpekte i denne henseende at samarbeid kan være et ” fornuftig supplement på noen områder dersom man vurderer fordelene med en småkommunestruktur som så store at det er ønskelig å beholde den” (Weigård 1991; xi). Han presiserer likevel at dersom kommunene i en region er nødt til å samarbeide om nesten alt de driver med, tilsier fornuften at det vil være best ut fra folkestyre- og effektivitetsgrunner å slå dem sammen. I praksis er det et politisk avveinings spørsmål når man mener ulempene ved å opprettholde et stort antall interkommunale samarbeids ordninger overstiger fordelene med å være liten og ”nær” kommune. I forbindelse med undersøkelsen fant Weigård (1991; 82) at et flertall av de kommunale ledere foretrakk videre interkommunalt samarbeid framfor sammenslutning til større kommuner. Dette mente han hadde sammenheng med at interkommunalt samarbeid kunne bli sett som det minste onde av kommunene i forhold til en kommunesammenslåing. Det kan virke som de velger samarbeid for å unngå å bli slått sammen. Spørsmålet om kommunesammenslåing er meget følelsesladet mange steder (Weigård 1991; 83). Weigård (1991; 84) skriver til slutt at de ”har prøvd å vise at fortsatt interkommunalt samarbeid ut fra det nåværende system av lover, regler og økonomiske ordninger synes å utgjøre et reelt alternativ til kommunesammenslutninger i de fleste regioner”.

Fimreite og Kylland (1992; 3) tok også for seg synet om at interkommunalt samarbeid er et alternativ til kommunesammenslåinger. De mente at ønsket om å opprettholde nåværende kommunestruktur kunne være en viktig drivkraft i etableringen av interkommunalt samarbeidsordninger. Toresen tok for seg spørsmålet om ” kommunesammenslåing eller økt samarbeid? ” i forhold til teknisk sektor. Han trekker frem fordelene med en kommunesammenslåing i forhold til interkommunalt samarbeid. En sammenslåing vil føre til en mer lik fordeling av kommunale avgifter

og bedre den finansielle bæreevnen og dermed bidra til en større utbyggingsgrad enn ellers (Toresen 1991; VIII).

Debatten om interkommunalt samarbeid i forhold til storkommuner og kommunesammenslåing er sentral i dag. Dette har som nevnt blant annet sammenheng med dagens Samarbeidsregjering. Kommunalministeren har påpekt at ”et mer forpliktende interkommunalt samarbeid kan for mange være et fullgodt alternativ til kommunesammenslutninger” (Artikkel i KRD - nytt nr. 1 2002). Hun påpeker i denne sammenheng at regjeringen ”arbeider med et nøytralt momssystem som ikke skiller mellom om kommunene løser oppgavene selv eller velger å gå sammen eller drive aktivt interkommunalt samarbeid” (ibid). Med andre ord ser dagens Samarbeidsregjering interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslutning. Dette bekrefter Solberg når hun skriver at ”kommunene må selv velge den løsning de finner mest hensiktsmessig, enten det er en sammenslutning, interkommunalt samarbeid eller fortsetter å være alene” (Artikkel i KRD - nytt nr. 1 2002). Stein Ringen (25.2.2002, <http://www.aftenposten.no>), professor i sosiologi og sosialpolitikk ved Universitetet i Oxford, skrev i Aftenposten ”det finnes en alternativ visjon til drømmen om storkommunen: fristilling av institusjoner pluss samarbeid mellom kommunene. En slik løsning vil ikke bare gi økonomisk effekt, men virke fremmende på lokalt demokrati”. Ringen mener interkommunalt samarbeid er en alternativ visjon til ”drømmen om storkommunen”.

### 3.7 Eksemplet Finland

Finland blir ofte trukket frem i forbindelse med interkommunalt samarbeid fordi Finland representerer et system med utbredt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er like gammelt som det kommunale selvstyret i Finland som ble innført i 1865 for landkommuner og 1877 i bykommunene, men samarbeidet fikk ikke særlig betydning før i 1930-årene, da det ble åpnet for adgang til å danne kommuneforbund. Systemet med kommuneforbund ble i særlig grad utbredt i 1950-årene. I motsetning til Norge,

Danmark og Sverige gjennomførte ikke Finland en inndelingsreform, men satset heller på en utbygging av interkommunalt samarbeid.

Det finske systemet mangler et mellomnivå mellom stat og kommuner, og det er grunn til å anta at interkommunalt samarbeid erstatter dette nivået. Et annet moment i så henseende er at Finland er det eneste landet med tvunget samarbeid, mens det i de andre nordiske landene bare er basert på frivillighet. Videre er det finske samarbeidet i fastere former enn i de andre nordiske landene.

Den vanligste formen for interkommunalt samarbeid i Finland er kommuneforbund, som er sammensatt av et varierende antall kommuner (Larsen og Offerdal 1994; 14). Et viktig trekk ved kommuneforbundene er at de har klart avgrensede sektorielle oppgaver (Lindholm 1992; 19). Kommuneforbundene har ikke beskatningsrett og ledes av en forsamling som medlemskommunene peker ut. Kommuneforbundene er dels frivillige, og dels består de av lovbestemte samarbeid om blant annet sentralsykehus og regionalplanlegging. Ordningen med kommuneforbund medførte at store deler av den kommunale virksomheten ble flyttet fra kommunenes direkte administrative og politiske kontroll og over til selvstendige, juridiske personer (NOU 1992: 15; 253). I 1992 gikk kommuneforbundene over til å hete samkommuner, dette skjedde i sammenheng med en endring av den finske kommuneloven (Larsen og Offerdal 1994; 26). Resultatet av lovendringen var at det ble lettere å inngå kommuneforbund som omfattet både frivillige og lovpålagte oppgaver.

En annen form for samarbeid er kommuneblokk. Kommuneblokkene er sammenslutninger av geografisk sett nærstående kommuner med mange samarbeidsavtaler (NOU 1992: 15; 253). Denne formen for samarbeid er frivillig og er et forsøk på å samordne de ulike samarbeidsområdene. I kommuneblokken utgjør kommunedirektøren kjernen i samarbeidsgruppen, i tillegg finnes det et lite sekretariat (Lindholm 1992; 21).



I forbindelse med utredningen gjennomgikk Christiansen- utvalget interkommunalt samarbeid i Finland. Deres hovedinntrykk var at i den form og i det omfang interkommunalt samarbeid foregikk i Finland, var det ikke et overførbart alternativ som kunne redusere behovet for inndelingsendringer i Norge. Ulempene ved det finske samarbeidssystemet ble beskrevet som overføring av kommunenes direkte kontroll, videre at kommuneforbundene dannet et svært uensartet mønster, og at det var nødvendig med stadige endringer i lovverket (NOU 1992; 321).

### 3.8 Teori brukt i forbindelse med interkommunalt samarbeid

Det er ulike teoretiske tilnærminger som er brukt i forhold til interkommunalt samarbeid. Et gjennomgangstrekk er at kommunene blir sett på som organisasjoner. Weigård føyer seg til denne tankegangen. Han betraktet forholdet mellom kommuner som et forhold mellom organisasjoner (Weigård 1991; 5). Weigård brukte et interorganisatorisk perspektiv, som fokuserer på relasjonene mellom organisasjoner i et felles handlingsmiljø<sup>12</sup>. Fimreite og Kylland (1992; 5) hevdet at interkommunalt samarbeid var en avveining mellom to hensyn: regional handlekraft og kommunalt selvstyre. I rapporten blir kommunene sett på som organisasjoner, men i det interkommunale samarbeidet vil likevel de enkelte kommunene fremstå som medlemmer i et kollektiv (Fimreite og Kylland 1992; 5). De påpeker at ”for å etablere et fungerende interkommunalt samarbeid må deltakerne i samarbeidet komme frem til enighet om kollektive beslutninger” (Fimreite og Kylland 1992; 6). Dette skjer gjennom forhandlinger. For å vurdere den kollektive handlekraften må man se på to forhold: a) graden av motstridende eller sammenfallende interesser hos aktørene i kollektivet og b) maktfordelingen mellom dem. De mener at overført til interkommunalt samarbeid vil kollektiv handlekraft være et uttrykk for hvilken mulighet man har til å etablere samarbeidstiltak i regionen (Fimreite og Kylland 1992; 6). Utfallet er vanligvis et kompromiss, dette innebærer at aktørene har visse sammenfallende og visse motstridende interesser (Fimreite og Kylland 1992; 8).

---

<sup>12</sup> En del av Interorganisasjonsteori, i tillegg kommer den mer tradisjonelle intraorganisatoriske retningen som har fokuset på forholdet innen en enkelt organisasjon.

### 3.9 Hardanger

Det har blitt foretatt en undersøkelse om interkommunalt samarbeid i Hardanger. Weigård (1991; 58-60) konkluderte med at det var en vanskelig samarbeidsregion. Det foregikk etter forholdene omfattende interkommunalt samarbeid, men det var på tradisjonelle områder som PPT, næringskontroll, legevakt, kjøp av grunnskoleplasser etc. Weigård valgte ut industrikommunen Odda og nabokommunen Ullensvang og så på næringssamarbeidet. Han mente at det geografisk ikke var en enkel region å drive samarbeid i - ”fjorden skiller” – foruten at det dreide seg om et stort, tynt befolket område der avstandene uansett ville utgjøre en begrensning. Det er politisk relativt store forskjeller mellom den sosialist dominerte industrikommunen Odda og de omkringliggende mer tradisjonelle og konservative vestlandske bygdesamfunnene, men han fant at dette likevel ikke ble betraktet som et alvorlig problem i samarbeidet. Det ble innrømmet å være en viss rivalisering mellom kommunene når det gjaldt samarbeidet, men beskrevet som ”ikke mer enn andre steder”. Odda ble betraktet som et senter i Indre Hardanger, det vil si Odda, Ullensvang og Eidfjord, men for regionen som helhet var også Voss og Norheimsund av betydning. Ulempen med Odda, var at den ikke lå sentralt i forhold til regionen den skulle betjene. Weigård skriver at innbyggertallet varierte, men at det likevel ikke så ut til å være noen stor hindring i samarbeidet. Han påpekte at den mindre kommunen Eidfjord hadde konsesjonsinntekter som gav den en økonomisk styrke som delvis kunne kompensere for det den manglet i befolkningsmessig tyngde for å gå inn i samarbeid på likeverdige vilkår. To organer stod sentralt for det næringspolitiske, for det første var det 1) tiltakskontoret for Indre Hardanger og 2) Hardangerrådet, som bestod av ordførere og rådmenn fra alle Hardangerkommunene. Styringsforholdene var ikke noe problem, Weigård mente at dette åpenbart hadde sammenheng med at det var nettopp ordførere og rådmenn som representerte kommunene i de to organene. Den gang var rådmennene i de to kommunene åpen for sammenslåing av to eller flere kommuner, mens ordførerne var enige om at man også i fremtiden burde basere seg på interkommunalt samarbeid og bevare autonomien og identiteten knyttet til dagens kommunestruktur. Weigård fant at derimot så de fleste ut til å være enig om at det

uansett kunne være behov for grensereguleringer i regionen, noe som har sammenheng med overgangen fra sjøveis til landverts kommunikasjoner.

## **Kapittel 4 Kommuneinndelingen i Norge**

### **4.1 Etableringen av kommunene**

Det lokale selvstyret ble etablert ved Formannskapslovene av 1837. Loven var et resultat av et kompromiss mellom embetsmennesenes behov for et forvaltningsorgan i lokalsamfunnet og bøndernes ønske om mer direkte lokaldemokrati (Nerbøvik 1996; 113).

I forbindelse med loven ble det etablert to nye styringsorgan på lokalt nivå, et formannskap og et representantskap. De folkevalgte ble valgt gjennom et eget kommunevalg og skulle handle på vegne av lokalsamfunnet. Kommunen og det kommunale selvstyret ble ikke nedfelt i grunnloven. Dette innebærer at Stortinget kan regulere og gripe inn i den kommunale virksomheten. Den kirkelige inndelingen i prestegjeld ble lagt til grunn for inndelingen av kommunene.

### **4.2 Kommuneinndelingen**

#### **4.2.1 Perioden 1837- 1957**

Landet ble delt inn i 392 kommuner i 1838 hvorav, 37 var bykommuner og 355 var herredskommuner. Etter 1837 vokste antall kommuner som en følge av små og store kommunedelingar og opprettelse av bykommuner. Delingene skjedde etter lokale initiativ. Det er ikke entydig hva som var bakgrunnen for delingene, men en av grunnene var trolig størrelsen. Avstander var store i noen av kommunene, som en følge av datidens kommunikasjon. I hele den lange perioden 1838- 1930 skjedde det bare to heradssammenslåinger som førte til at herreder ”ble borte for godt”, begge fra den første tiden etter 1838 (NOU 1992;71). Kommunedelingene stoppet opp rundt 1930, da var kommuneantallet oppe i 747. Deretter fulgte det en periode med relativ stabilitet i kommuneantallet, med unntak av noen partielle byutvidelser.

#### 4.2.2 Perioden 1957-1977

Kommuneinndelingen hadde ikke vært gjenstand for helhetlig vurdering siden innføringen av det kommunale selvstyret i 1837. I oktober 1946 ble Schei- komiteen nedsatt. De skulle finne en inndeling som skulle gi grunnlag for rasjonell og effektiv drift av kommunene (Pettersen og Rose 1997; 103). Det ble lagt frem tre innstillinger. I 1956 ble Schei- komiteens forslag til prinsipielle retningslinjer for en ny kommuneinndeling vedtatt av Stortinget, men med noen modifikasjoner. Schei- komiteen konkluderte med at det gjaldt å skape kommuner som “med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utviklingen av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomien, gir geografisk naturlig skatteutjemning, kvalitetsutbygging av forvaltnings apparat og den best mulige rasjonalisering av forfatningen” (NOU 1992; 73). Inndelingsreformen skulle med andre ord legge til rette for en økning av oppgaver som utbyggingen av velferdssamfunnet tilsa for de neste årene. Inndelingsendringene ble gjennomført i perioden 1958-1967, der antall kommuner ble redusert fra 744 i 1957 til 454 i 1967.

Perioden 1968-1974 er preget av etterdønningene etter Schei- komiteens arbeid. Det ble gjennomført en del byutvidelser. Frem til 1974 ble antall kommuner ytterligere redusert til 443.

Perioden 1974-77 karakteriseres av Tallaksen- utvalgets utredning (NOU 1974:14), med vurdering av 21 kommunesammenslutninger. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 8. oktober 1971 og skulle være et rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet i saker der det er søkt om oppløsning av kommunesammenslutninger (NOU 1974; 5). Utvalget skulle vurdere fordeler og ulemper inndelingsendringen hadde ført med seg. Utredningen resulterte i noen kommunedeling og antall kommuner økte til 454 igjen.

#### 4.2.3 Perioden 1977- til i dag

Etter 1977 har det fulgt en ny periode med relativ stabilitet i kommuneantallet. Men på 1980-tallet ble det en del sammenslåinger i forbindelse med ”inneklemt” byer og Buvik- utvalgets utredninger (NOU 1986: 7).

I 1989 ble det oppnevnt et nytt utvalg som skulle se på kommuneinndelingen, Christiansen- utvalget (NOU 1992:15). Kommunene hadde fått flere oppgaver og tjenester siden forrige inndelingsreform. Et flertall av utvalget konkluderte med at det var et reformbehov i kommuneinndelingen. Det hadde vært store endringer i kommunenes rammebetingelser, blant annet bedre kommunikasjonsmuligheter. Utvalget mente de sentrale utfordringer i dag var krav til effektivisering, samordning og omstilling (NOU 1992; 261). Utvalget mente at ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger kunne frivillig interkommunalt samarbeid ikke være et alternativ til endringer i kommuneinndelingen (NOU 1992; 328). Stortinget konkluderte i sin behandling av innstillingen at de ikke så noe umiddelbart behov for nye inndelingsreformer. Videre vedtok Stortinget at alle kommunesammenslåinger skal skje på frivillig basis (Tron 2001). Et resultat av utredningen var fokus for forbedring av oppgaveløsningen gjennom frivillig interkommunalt samarbeid.

### 4.3 Kommuneinndelingen i Hardanger og Kvinnherad

Det har vært en del endringer i inndelingen, både delinger, sammenslåinger og grensereguleringer i Hardangerregionen og Kvinnherad kommune<sup>13</sup>.

Hardanger og Kvinnherad ligger i Hordaland fylke. Hordaland hadde i 1838 26 kommuner, 27 inkludert Bergen. Fylket fikk i perioden 1838-1957 svært mange endringer i kommuneinndelingen, i 1930 var kommuneantallet oppe i 56. Dette skyldes tallrike kommunedeling og en rekke andre endringer i tillegg (NOU 1992; 390). Resultatet av Schei- komiteen var en reduksjon av kommuneantallet til 37 i 1967 og videre redusert til 34 i 1977, disse kom i form av grenseendringer og sammenslåinger.

Størrelsen på kommunene varierer i dag. Kvinnherad, Kvam og Odda er blant Hordalands større kommuner. Samtidig finner man i indre Hardanger noen av de

---

<sup>13</sup> Dataene er hentet fra en SSB rapport 1999: 13; 47-52 og NOU 1992; 390-392.

minste kommunene i fylket. For Hardanger og Kvinnherad er kommunikasjons-utbygging av stor betydning for mulighetene for nye inndelinger og endring av eksisterende, noe som har sammenheng med geografien.

#### 4.3.1 Perioden 1837-1957

I perioden 1837-1957 ble det foretatt en del delinger og grensejusteringer, men ingen sammenslåinger. Det skjedde to endringer av kommunenavn i perioden, Granvin ble til Ulvik kommune i 1859 og 1870 ble Kinsarvik til Ullensvang kommune.

I 1862 skjedde det en deling av kommunen Strandebarm, som resulterte i en ny kommune ved navn Jondal, ved siden av den gamle. Ulvik kommune ble 1. mai 1891 delt opp i tre kommuner, henholdsvis Eidfjord, Ulvik og Granvin (Graven). 1. august 1913 ble Ullensvang kommune delt i Kinsarvik, Odda og Ullensvang. Perioden hadde tre grensereguleringer i bebodde områder. Den første skjedde 1. januar i 1882 da en del av Ullensvang ble overført til Kvam (Vikør). I 1895 ble en del av Eidfjord overført til Ulvik. Den siste justeringen skjedde i 1. januar 1907 da en del av Tysnes ble overført til Kvinnherad.

#### 4.3.2 Perioden 1957-1977

Perioden 1957- 1977 er preget av Schei- komiteens arbeid og debatten rundt utredningen. Det ble foretatt en del sammenslåinger og delinger av kommuner, spesielt i perioden 1964-1965. Bare Ulvik kommune ble helt uberørt av revisjonene. I Hardanger ble det foretatt to sammenslåinger i 1964. Odda og Røldal gikk sammen til Odda kommune, mens Ullensvang, Kinsarvik og Eidfjord dannet den nye Ullensvang kommune. I 1965 ble deler av Skånevik (området nord for Skånevikfjorden/Åkrafjorden østover til og med Åkra), Fjelberg, Kvinnherad og deler av Varaldsøy slått sammen til Kvinnherad. Resten av Skånevik gikk til Etne kommune. Samme året gikk deler av Strandebarm sammen med Jondal og dannet Jondal kommune. Den siste sammenslåingen ble foretatt i 1965 mellom resten av Varaldsøy og Strandebarm, pluss en del av Jondal (området på nordvestsida av Hardangerfjorden) og Kvam (med unntak av unntatt Åsgrenda krets) som gikk sammen til Kvam kommune.

I tillegg til sammenslåingene og delingene ble det foretatt en del justeringer av kommunegrensene, blant annet for å følge fjorden bedre. I 1964 ble en del av Kinsarvik kommune, Lussand/Kvanndal krets, overført til Granvin. En del av Kvam, Åsgrenda krets, ble i 1965 overført til Ullensvang.

#### 4.3.3 Perioden 1977- 2002

Perioden 1977- 2002 har det vært relativ stabilitet i inndelingen. Det ble foretatt en deling etter Tallaksen- utvalgets utredning (NOU 1974), Eidfjord ble i 1977 skilt ut fra Ullensvang kommune. Kvinnherad kommune søkte også om en deling, men ble uforandret.

#### 4.3.4 Nærmere om Eidfjord og Kvinnherad

To kommuner klaget inn sammenslåingen for Kommunaldepartementet, gamle Fjelberg kommune i Kvinnherad og tidligere Eidfjord kommune i Ullensvang. I 1969 organiserte 20 tidligere kommuner seg i ”Samarbeidsrådet for tvangssammensluttende kommuner”, her i blant Eidfjord og Fjelberg.

##### *Kvinnherad*

12. oktober 1966 mottok kommunal departementet en søknad fra innbyggerne på øyene Halsenøy, Borgundøy og Fjeldbergøy i den tidligere Fjelberg kommune der de bad om at øyene måtte bli skilt ut som egen kommune. Kommunestyret i Kvinnherad hadde drøftet saken den 29.juni 1966 og vedtok, med 38 mot 8 stemmer, å anbefale søknaden til øyene (Stortingsmelding nr.29 1966-67; 51). Det var et folkevalgt aksjonsutvalg som søkte tidligere Fjelberg kommune utskilt. Aksjonsutvalget mente blant annet at avstandene ble for store og at det ble investert for lite på øyene. Første gang saken var oppe i Hordaland fylkesting var 22. november 1966. Tinget vedtok, med 36 mot 20 stemmer, å ikke foreta seg noe. Saken kom opp på nytt i Fylkestinget den 29. november i 1966, der det mot en stemme ble vedtatt å ikke tilrå utskillelse av øyene. Kommunaldepartementet tok standpunkt 18. desember; de fant ikke grunnlag for å endre inndelingen. Et flertall av Tallaksen- utvalget sa også nei til en slik deling av Kvinnherad kommune (NOU 1974; 37). Fylkestinget vedtok enstemmig 4. desember i 1974 å slutte seg til Tallaksen- utvalgets flertallstilrådning.



Det ble holdt folkeavstemning på Fjeldbergøyene 2. september 1974, resultatet ble 500 stemmer mot fradeling og mot 441 for fradeling. Resultatet ble at aksjonsutvalget la ned sitt arbeide for utskilling. På bakgrunn av dette vedtok Hordaland fylkesting enstemmig at nåværende grenser opprettholdes. Departementet tilrådte derfor at nåværende Kvinnherad kommune ble opprettholdt uforandret (St. prp. nr.115 1975-76; 10).

### *Eidfjord*

20. mai 1968 søkte et aksjonsutvalg i Eidfjord om at tidligere Eidfjord kommune ble utskilt som egen enhet fra Ullensvang kommune. Bakgrunnen var en folkeavstemning som hadde blitt holdt 14. mai der et flertall hadde svart ja på spørsmålet om de ville at Eidfjord ble egen kommune. En av begrunnelsene var at tidligere Eidfjord kommune følte seg som en utkant i den nye kommunen. Ullensvang kommunestyre stemte mot en utskillelse av Eidfjord den 18. februar 1969. Fylkestinget behandlet saken 5. desember 1969 og vedtok enstemmig å "frå søknaden", det vil si ikke anbefale den. Tallaksen- utvalget sa etter sin vurdering enstemmig nei til en utskillelse av tidligere Eidfjord kommune fra Ullensvang (NOU 1974; 40).

Ullensvang kommunestyre endret mening, og med 20 mot 9 stemmer, anbefalte de at Eidfjord skulle bli skilt ut som egen kommune (St.prp.nr 115 1975-76; 10). Saken hadde kommet opp som et benkeforslag og ble drøftet og vedtatt av kommunestyret 23. august 1974. Det var Arnfinn Langesæter som kom med dette framlegget: "Ullensvang heradstyre stør aksjonen frå Eidfjord om å verta utskild som eige herad" (Utskrift av møtebok, Ullensvang herredsstyre 1974). Hordaland fylkesting fulgte opp, med 42 mot 24 stemmer, vedtok de å støtte en utskillelse av Eidfjord kommune fra Ullensvang. I St.prp. nr.115 (1975-76) sa departementet at "de vil etter en samlet vurdering ikke kunne tilrå at Eidfjord utskilles som egen kommune, og slutter seg derfor til Tallaksen- utvalgets kommuneinndeling i dette distriktet bør opprettholdes". Departementet gikk inn for at Ullensvang kommune ble opprettholdt med den daværende grensen, imot Ullensvang kommunestyrets og Hordaland fylkestings mening. Stortinget vedtok den 31. mai 1976 at tidligere Eidfjord kommune skulle

skilles ut fra Ullensvang kommune som egen herredskommune (Dokument fra møte 1976). De gikk med andre ord mot Tallaksen- utvalgets og kommunaldepartementet råd om å opprettholde Ullensvang kommune, men dermed i samsvar med Ullensvang kommunestyre og Hordaland fylkesting. Utskillelsen av Eidfjord kommune ble gjennomført fra 1. januar 1977. Jeg tror denne sene utskillelsen (1977) kan være en grunn til Eidfjord kommunes nåværende tilbakeholdenhet i forhold til drøftinger om kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeide.

#### 4.4 Nærmere om inndelingsreformene og de politiske partiene

Etter den andre verdenskrig ble det satt i gang en rekke større reformer for kommunesektoren. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 25) mener at spenningsforholdet mellom den prinsipielle oppslutningen om lokale selvstyreverdier og befolkningens tjenesterettigheter på mange måter var drivkraften for mye av det omfattende reformarbeidet som preget kommunesektoren etter krigen. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 141) skriver videre at ” sikringen av geografisk utjevning i så vel beskatningsbelastningen som tjenesteytingen ble en politisk hovedmålsetting, en målsetting som kom til å utgjøre en gjennomgående forutsetning for de reforminitiativ som ble satt i gang i disse årene”.

Kommunene var i 1945 ikke egnet til å ta på seg velferdsstatsoppgaver, men dette forholdet ble endret gjennom de omfattende reformene. I 1946 nedsatte regjeringen Gerhardsen desentraliseringskomiteen, skatteutjamningskomiteen og inndelingskomiteen. Reformene var motivert ut fra målet om å sette kommunene i stand til å drive en effektiv samfunnsutbygging og levere flere og bedre tjenester. Inndelingsreformen, etter innstillingen fra Schei- komiteen, hadde store konsekvenser blant annet som en følge av ny kommunestruktur. Reformen gjorde kommunene rustet til å ta på seg velferdsoppgaver, noe som var intensjonen bak kommuneinndelingsreformen.

##### 4.4.1 To hovedsyn

Hansen, Hovik og Klausen (2000; 16) trekker et skille mellom to hovedsyn på kommunene. Det første vektlegger kommunene som politiske overbygninger av det

enkelte lokalsamfunn. Synet er betegnet som lokalistisk, og det blir brukt en slags kommunitær argumentasjon. Synet har generelt fått støtte fra de borgerlige partiene. Det andre hovedsynet ser på kommunene som en jurisdiksjon innenfor et større statlig forvaltningssyn der kommunene bedømmes ut fra deres evne til å yte tjenester til sine innbyggere. Synet har en instrumentell tilnærming. Arbeiderpartiet og SF/Sosialistisk Venstreparti fremmer dette synet. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 17) mener dette skillet kommer særlig klart til uttrykk i forbindelse med inndelingsreformene på 1950-tallet.

#### 4.4.2 Den første inndelingsreformen

Hansen, Hovik og Klausen (2000) har tatt for seg den politiske behandlingen av kommuneinndelingsreformforslaget. Schei- komiteens hovedperspektiv var et instrumentelt syn, med vekt på kommunen som en offentlig forvaltningsenhet. Det var en funksjonell tilnærming og vektla hensynet til kommunens output (Hansen, Heløe og Winswold 2003). Dette kommer til uttrykk blant annet ved at komiteen la vekt på befolkningens tjenesterettigheter og mindre hensyn til selvstyreverdiene. Komiteen skulle finne frem til effektive forvaltningsprinsipper som sikret mest mulig nasjonal likhet i godefordelingen. Begrunnelsen var med andre ord basert på et effektivitetsargument. Komiteen tok utgangspunkt i stordriftsargumenter der svaret lå i større kommuner. Større kommuner ville gi økt finansiell bæreevne. Dette kan sees i sammenheng med Dahl og Tuftes bærekraftige argument; jo større, jo sterkere. Større kommuner medfører også et internaliseringselement, det vil si internalisering av eksternaliteter. Grønlie (1999; 282) mente Schei- komiteens resonnement var at større enheter var sterkere enheter. Størrelsen bidro i seg selv til et mer variert næringsliv og således til et tryggere økonomisk grunnlag for kommunene.

I stortingsdebatten i 1956 om de prinsipielle retningslinjene for den nye kommuneinndelingen kom det, som allerede nevnt, frem to ulike syn på kommunen. De borgerlige partiene argumenterte for den autonome kommunen og påpekte at de talte de små kommunene sin sak overfor en stor og mektig stat (Grønlie 1999; 284). Men de var likevel ikke enige i forhold til kommuneinndelingsreformen. Høyre og

Bondepartiet var de to partiene som var mest i mot. Arbeiderpartiet syn kan oppsummeres i ”forvaltningskommunen”.

Et borgerlig mindretall i Stortingets kommunalkomite gikk imot Schei- komiteens syn på kommunenes rolle i det offentlige styringssystem, noe som trolig hadde sammenheng med at de borgerlige partiene var tilhengere av det lokalistiske synet på kommunen. I dette lå det at kommunene i størst mulig grad skulle få leve sitt eget liv. I sin argumentasjon fremhevet de det kommunale selvstyret, med vekt på autonomiværdien i betydningen av uavhengighet fra staten. Kommunene måtte vernes mot staten. Høyre og Bondepartiet var primært opptatt av kommunen som et naturlig lokalsamfunn og felleskap. Partiene trakk frem verdier som folkelig deltakelse, lokal tradisjon og lokal frihet (Grønlie 1999; 284). Partiene vektla hensynet til input siden ved kommunene og partiene var derfor i mot kommunesammenslåinger. I stedet påpekte Høyre og Bondepartiet alternativer som interkommunalt samarbeid og ny funksjonsdeling. Kristelig Folkeparti og Venstre var enige i at det var nødvendig med revisjon av inndelingen, men støttet en mer moderat versjon. De ville overlate større myndighet til kommunene selv når det gjaldt inndelingsprosesser (Hansen, Hovik og Klausen 2000; 147).

Arbeiderpartiet og Norges Kommunistiske Parti støttet kommuneinndelingskomiteens innstilling i behandlingen på Stortinget (Hansen, Hovik og Klausen 2000; 147).

Arbeiderpartiet vektla kommunene som forvaltere av offentlige tjenester, de fremhevet den tjenestemessige effektiviteten. Partiet var også det eneste som gikk inn på hvilke oppgaver kommunene skulle ha. Dette er i tråd med det instrumentelle synet partiet hadde på kommunen. Synet kommer til uttrykk gjennom utsagnet til partiets hovedtalsmann, Kristian Fjeld; ”staten har både rett og plikt til å organisere hensiktsmessige kommunale enheter” (Hansen, Hovik og Klausen 2000; 146). Partiet så med andre ord kommunen som en offentlig jurisdiksjon. Kommunene ble vurdert som en del av det offentlige forvaltningssystemet, et redskap for staten.

Arbeiderpartiet var derfor for kommunesammenslåinger. Partiet understreket

viktigheten av en finansielt sterk kommune som kunne sikre størst mulig grad av likhet i fordelingen av tjenesteytingen (Hansen, Hovik og Klausen 2000; 147). Arbeiderpartiet har holdt fast ved dette synet på kommunene. Arbeiderpartiets kommunesyn fikk gjennomslag i reformen, det vil med andre ord si hensynet til output, instrumentelleidealer og forvaltningsidealer. Dette kommer til uttrykk ved at kommuneinndelingsreformen ble iverksatt i tråd med Schei-komiteens anbefalinger.

Det skjedde en endring i holdningen til inndelingsreformen blant partiene. Bakgrunnen var blant annet erfaringene fra reformen og en endring av oppmerksomheten mot kommunenes tjenesteytende funksjon. Endringen i holdningen kom til uttrykk ved behandlingen av innstilling om gjennomføringen av reformen i Stortinget i 1967. Det var nemlig en enstemmig kommunalkomiteé som fastslo at reformen hadde vært nødvendig. Det hadde foregått en konvergens mellom partiene i favør av det instrumentelle syn på kommunen, med andre ord kommunene som effektive forvaltningsorganer av velferdsordningene. Det var de borgerlige partiene som hadde nærmet seg Arbeiderpartiets syn om forvaltningskommunen.

#### 4.4.3 Ny inndelingsdebatt

På slutten av 1980-tallet kom det en ny kommuneinndelingsdebatt og Christiansen-utvalget ble oppnevnt. De skulle sikre en kommunestruktur som både var effektiv i forhold til den offentlige tjenesteytingen og i forhold til den samlede nærings- og samfunnsutviklingen i det enkelte samfunn (Hansen, Hovik og Klausen 2000; 161). Christiansen-utvalget mente at svakhetene ved datidens kommunegrenser kunne deles i tre: flerkommunale byområder, småkommuner og uhensiktsmessige avgrensninger (NOU 1992; 41). Utredningen var funksjonell i sin tilnærming til kommuneinndelingen og vektla hensynet til output siden ved den kommunale aktivitet. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 163) hevder at debatten om innstillingen i Stortinget i juni 1996 artet seg langt på vei som et frontalangrep på den kommunalpolitiske linje som Arbeiderpartiet hadde stått for i hele etterkrigstiden. I debatten fremhevet Arbeiderpartiet som tidligere, hensynet til nasjonal likhet og lokal effektivitet i ytelsen av de offentlige velferdstjenestene.

Senterpartiet fremstod som den største kritikeren til en ny kommuneinndeling. Partiet henviste i sin argumentasjon til den lokale folkeviljen. Dette kan tolkes som at Senterpartiet hadde samme holdning som i den første inndelingsdebatten, da som Bondepartiet, med henvisning til kommunens autonomi. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 164) mente at denne motstanden fra Senterpartiet kunne ha bakgrunn i det forhold at en betydelig del av landets kommuner hadde ordfører fra deres parti, og videre at en del av disse kommunene var små og i fare for å bli slått sammen hvis en ny inndelingsreform kom i stand. Senterpartiet fremstod som det partiet med størst motstand mot kommunesammenslåinger på 1980- og 1990- tallet.

Høyre var også i mot en ny inndelingsreform. Partiets begrunnelse var igjen hensynet til selvstyret, men nå mer i form av større åpning for andre organisatoriske løsninger, blant annet konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid. Høyre har allikevel endret syn i forhold til den forrige inndelingsdebatten, den gang henviste de til lokalsamfunnet mens i den nye debatten trakk partiet i stedet frem hensynet til enkeltindividet eller brukeren. Hansen, Hovik og Klausen (2000; 165) beskriver denne endringen som en forandring fra kommunitær argumentasjon på 1950-tallet, til en mer markedsliberalistisk form for argumentasjon. Kristelig Folkeparti var både på den ene siden enig med Arbeiderpartiet om ønsket om mer effektiv velferdspolitik på kommunalt nivå, men samtidig distanserte de seg fra det samme partiets ”trang til å uniformere” (Hansen, Hovik og Klausen 2000; 165). De borgerlige partene hadde endret syn fra debatten på 1950-tallet, i motsetning til Arbeiderpartiet som fremdeles henviste til hensynet om effektivitet og likhet.

#### 4.4.4 Høringsmaterialet til Christiansen- utvalget

Christiansen- utvalgets utredning ble sendt på høring frem til 1. desember 1993. Hele 90 prosent av kommunene gav uttalelse til høringen, det vil si 392 kommuner (St. meld. nr. 32 1994-95; 26). Kommunenes uttalelser var ingen ensartet gruppe som

kunne deles i ”for sammenslåinger” og ”mot sammenslåinger”, men hovedtyngden var skeptisk til Christiansen- utvalget (St. meld. nr. 32 1994-95, vedlegg del 2).

Flertallet av kommunene gav liten støtte til Christiansen- utvalgets uttalelser om et bredt reformbehov. De mest skeptiske kommunene var omegnskommunene til byer og små kommuner under 5000 innbyggere. Store og sentralt beliggende kommuner gav på den annen side sin tilslutning til utvalget. Flere kommuner uttrykte også behovet for reformpause (St. meld. nr. 32 1994-95, vedlegg 2; 14).

Mange av kommunene reagerte på utvalgets dominerende perspektiv, nemlig et styringsperspektiv der de primært betraktet kommunene som iverksettingsorganer for den nasjonale politikken (St. meld. nr. 32 1994-95, vedlegg 2; 13). Flere av kommunene mente det var lagt for lite vekt på kommunene som selvstendig politisk system med egne grunnleggende verdier å ivareta. Videre syntes de utvalget la for stor vekt på økonomisk- rasjonelle analysekriterier. I denne sammenheng hadde flere kommuner påpekt at utvalget burde heller lagt vekt på kriterier som tilhørighet, identitet og tradisjon, som de mente var viktige for å forstå motstanden mot kommunesammenslåinger.

Problemene med uhensiktsmessige avgrensninger og flerkommunale byområder fikk mest støtte fra kommunene. Christiansen- utvalgets fokus på problemet med småkommuner møtte mest motstand. Kommunene uttrykte skepsis til kostnadsstudiene i utredningen og kritiserte utvalget for i den sammenheng å ha en overdreven tro på innsparingsmuligheter (St. meld. nr. 32 1994-95, vedlegg 2; 13). Mange kommuner hevdet at Christiansen- utvalget la for lite vekt på de positive sidene ved en inndeling med mange små kommuner. Når det gjaldt inndelingsprinsippene, var det bred motstand mot å tallfeste en nedre befolkningsstørrelse. En rekke kommuner frarådet bruken av konkrete tall for folketall, reiseavstander eller lignende for å konkretisere prinsippene (St. meld. nr. 32 1994-95, vedlegg 2; 15). Kommunene med mindre enn 5000 innbyggerer uttrykte særlig skepsis. Når det gjaldt de andre prinsippene, var det liten systematikk i hvem som hadde de ulike synene (ibid).

Kommunene gav stor oppslutning til Christiansen- utvalgets forslag om å bygge videre på generalistkommunesystemet. De mente man fortsatt skulle bygge videre på prinsippene om likhet i lovpålagte oppgaver og likestilling i forhold til statlig styring. Det var imidlertid stor uenighet om hvorvidt hensynet til generalistkommunen satte krav til en minstestørrelse på kommunene.

71 prosent av kommunene mente at interkommunalt samarbeid var et alternativ til inndelingsendringer, mens 9 prosent delvis anså samarbeid som et alternativ (St meld nr 32 1994-95, vedlegg 2; 16). Et flertall av disse kommunene hadde under 5000 innbyggere. Videre så flertallet av kommunene behovet for å videreutvikle samarbeidet i mer forpliktende retning. Imidlertid gikk få kommuner inn på hvordan det interkommunale samarbeidet kunne videreutvikles. Kommunene var enige om at interkommunalt samarbeid burde baseres på frivillige ordninger.

#### 4.4.5 I dag

Det har i den senere tid blusset opp en ny debatt om kommuneinndelingen. Uttalelser fra kommunalminister Erna Solberg om ”ønsket om 100 færre kommuner” og arbeids- og administrasjonsministeren Victor D Normans utsagn ”Vi må gi økonomiske rammer som ikke gjør det mulig for de minste kommunene å være selvforsynte på alle områder” (Midlertidig spørretime, spm.21, 27.02.02 [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)) har ført til høylytt debatt. Det spesielle ved denne debatten er det faktum at Høyre har helt skiftet holdning. Høyre er nå for kommunesammenslåinger i tillegg til økt interkommunalt samarbeid. Dagens samarbeidsregjeringer prøver, men presiserer at det skal skje helt uten tvang, å få kommuner frivillig til å samarbeide eller slutte seg sammen til større kommuner.



## Kapittel 5 Bakgrunn og fakta

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på kommunene i prosessen. Grunnen er at ulike forhold ved kommunene, for eksempel størrelse og næring, kan påvirke muligheten for sammenslåing og interkommunalt samarbeid. Tallene i dette kapitlet er i hovedsak hentet fra Fylkesstatistikk Hordaland (2002). Videre er deler av tallene hentet fra Fylkesstatistikk Hordaland, men i bearbeidet form gjennom Forstudien om kommunesamarbeid og kommunestruktur for: Folgefønhalvøya og Hardanger (2001). Gjennomgangen her vil klargjøre faktorer som kan være sentrale for samarbeid og sammenslåinger i regionen.

Området som går under betegnelsen Hardanger er de syv kommunene Ulvik, Granvin, Eidfjord, Ullensvang, Odda, Jondal og Kvam. Kvinnherad kommune hører ikke til Hardanger, men er en del av området Sunnhordland. Hardanger, i motsetning til Kvinnherad, er en region i motvind, med blant annet nedgang i befolkningen.

### 5.1 Geografi

Kommunene i Hardanger og Kvinnherad hører til den brede definisjonen av ”Hardangerfjorden”, men består egentlig av de tre fjordene Hardangerfjorden, Eidfjorden og Sørfjorden. Området er preget av høye fjell, med fjellområder som blant annet Hardangerviddanasjonalpark og Folgefønhalvøya. Videre er området også kjent for fosser, Folgefønneisen og Hardangerjøkulen og et resultat av disse forholdene er gode kraftvilkår.

#### 5.1.1 Areal

**Tabell 5.1. Arealfordelingen i regionen i absolutte tall og prosenter.**

Kommune	Samlet areal i km <sup>2</sup>	Areal i km <sup>2</sup> under 300 m.o.h.	Areal under 300 m.o.h. i %
Ulvik	722,3	39,0	5,4
Granvin	211,6	36,4	17,2

Kommune	Samlet areal i km <sup>2</sup>	Areal i km <sup>2</sup> under 300 m.o.h.	Areal under 300 m.o.h. i %
Eidfjord	1502,0	39,1	2,6
Ullensvang	1392,7	78,0	5,6
Odda	1647,9	34,6	2,1
Jondal	208,4	40,8	19,6
Kvam	615,8	133,0	21,6
Hardanger	6300,7	400,9	
Kvinnherad	1135,6	356,6	31,4
SUM	7436,3	757,5	
Fylket i alt	15449, 6		29,1

Kilde: Fylkesstatistikk Hordaland (2002; 3)

Kommunene er av ulik størrelse. Odda med 1647, 9 km<sup>2</sup> er den største kommunen, mens Jondal med 208,4 km<sup>2</sup> er den minste. Kommunene dekker, med sitt sammenlagte areal på 7436,3 km<sup>2</sup>, nesten 50 % av Hordaland fylkes areal, som er 15633,9 km<sup>2</sup>.

I tabell 1 kommer det frem at Hardanger har lite areal under 300 meter over havet. Dette gjelder særlig de innerste kommunene, det vil si Odda, Ullensvang, Eidfjord og Ulvik som alle sammen har under 5,6 prosent areal under 300 m.o.h.. Kvinnherad og Kvam har noe større areal under 300 m.o.h., dette har sammenheng med at de to kommunene ligger ytterst i regionen der fjellene er noe lavere. Lite areal under 300 m.o.h. og mye fjellområder kan gjøre det vanskelig for oppstart av nye næringsvirksomheter. Innbyggerne bor nærme og langs fjordene, noe som medfører at det er lite areal som kan frigis til større næringsvirksomhet.

### 5.1.2 Avslutning

Jeg mener geografien er en sentral faktor for regionen i forhold til muligheten for samarbeid og/eller kommunesammenslåing. Et moment er avstand, blant annet skiller fjorden og fjellene området kommunikasjonsmessig. Mulighetene for tunneler, ferjer og broer er derfor viktige.

## 5.2 Demografi

Hardanger hadde 23979 innbyggere i 2002. 5 av kommunene hadde innbyggertall under 5000 og ville etter Christiansen- utvalget (NOU 1992) blitt slått sammen med andre kommuner. Kvinnherad kommune er med 13138 innbyggere den største av kommunene, målt etter innbyggertall.

### 5.2.1 Utvikling og prognoser for folketallet.

**Tabell 5.2. Utviklingen av folketallet siden 1970- tallet.**

Kommune	1970	1980	1990	2000	2002	Endr. 1970 – 2002 i %
Ulvik	1351	1362	1230	1227	1201	-11,1
Granvin	1039	996	1041	1049	1059	1,9
Eidfjord		1208	1060	1070	959	
Ullensvang	4848	4041	3991	3559	3558	-26,6
Odda	1268	1273	1267	1148	7576	-24,1
Jondal	9017	8733	8778	8592	1112	-10,0
Kvam	10051	9183	8300	7736	8514	-5,6
Hardanger	27574	26796	25667	24381	23979	-13,0
Kvinnherad	11811	12821	13134	13200	13138	11,9
SUM	39385	39617	38801	37581	37117	-5,8

\* Eidfjord kommune var en del av Ullensvang kommune i 1970.

Kilde: Fylkesstatistikk Hordaland (2002; 12)

Hardangerregionen, som det fremkommer av tabell 2, har hatt en langvarig negativ utvikling av folketallet. Unntaket er Granvin kommune med sine 1,9 prosent økning i folketallet, noe som skyldtes nettoinnflytting (Fylkesstatistikk Hordaland; 13). Eidfjord har hatt en motsatt utvikling og var den kommunen i fylket med størst nedgang (Fylkesstatistikk Hordaland; 13). Odda med – 24,1 % og Ullensvang med – 26,6 prosent, har begge opplevd en stor endring av folketallet i negativ retning mellom 1970 og 2002. Kvinnherad kommune har i samme periode hatt en økning på 11,9 prosent. Men fra tabellen fremkommer det at også de har fått en nedgang i folketallet, fra 13 200 innbyggere i 2000 til 13 138 i 2002.

Statistisk sentralbyrås prognoser for år 2000 i Hardanger var mer optimistiske enn realiteten viste seg å bli. I tabell 3 i appendikset fremkommer det at de fleste av kommunene i indre Hardanger, med unntak av Granvin, hadde en større nedgang i befolkningstall enn det som ble spådd. Ifølge Statistisk sentralbyrå prognosering av folketallet frem til 2015, ser det dystert ut for Hardanger. Alle kommunene er spådd en stor nedgang i folketallet. Kvinnherad på sin side hadde en mer positiv utvikling enn prognosene for 2000 la opp til. Prognosene for 2015 ser i denne tabellen like positive ut for kommunen. Men i den siste prognosen for kommunen, foretatt i 2002, har det skjedd en endring til en negativ utvikling av folketallet (Fylkesstatistikk Hordaland 2002; 12). Dette betyr at Kvinnherad muligens står overfor samme problematikk som Hardanger.

## 5.2.2 Aldersfordeling

**Tabell 5.4. Aldersfordelingen i kommunene 2002 i prosent og absolutte tall.**

Kommune	0-5 år	6-12 år	13-20 år	20-66 år	67-79 år	over 80 år	Sum
Ulvik	6,7	10,3	9,3	55,4	10,8	7,4	1201
Granvin	5,7	10,1	11,0	54,8	9,2	9,1	1051
Eidfjord	6,3	10,8	9,1	56,7	10,2	6,9	959
Ullensvang	7,3	8,8	9,0	57,3	9,8	7,8	3560
Jondal	6,2	9,9	9,4	54,8	10,5	9,2	1112
Kvam	7,3	10,5	9,9	55,3	10,4	6,7	8516
Odda	7,3	8,7	8,1	56,8	12,3	6,9	7575
Hardanger	7,1	9,6	9,2	56,1	10,8	7,2	23974
Kvinnherad	8,1	9,9	10,1	57,9	8,7	5,2	13140
Sum	7,5	9,7	9,5	56,7	10,1	6,5	37114
Fylket	8,4	10,0	8,9	59,6	8,6	4,4	438253
Riket	7,9	9,6	8,5	60,6	9,0	4,5	4524066

Kilde: Fylkesstatistikk Hordaland (2002; 12)

Ut i fra tabell 4 kan man se at det er et stort antall eldre innbyggere, hvilket har konsekvenser for økonomien siden dette er en ”ikke-produktiv” del av befolkningen. Av tabellen ser man at det er særlig i kategorien ”over 80 år” kommunene ligger godt over gjennomsnittet til fylket og landet for øvrig. En konsekvens av dette er en ytterligere reduksjon av befolkningen på sikt, hvis ikke kommunene får flere

innflyttere eller klarer å få flere av den yngre generasjonen til å bo eller komme tilbake til kommunene. Det er aldersgruppen 20-30 år som flytter fra distriktene, noe som har sammenheng med utdanningsmulighetene ikke er gode for høyere utdanning.

### 5.2.3 Avslutning

Den negative befolkningsutviklingen er en av de største utfordringene Hardanger, og nå muligens også for Kvinnherad, står ovenfor. Nedgangen i innbyggere og skjev fordeling i aldersgruppene påvirker bostedsbyggingen i kommunene i en negativ retning. I tabell 5 i appendikset fremkommer det at fleste kommunene har en stor nedgang i antall nybygde boliger. Videre påvirker det mulighetene for næringsutbygging og handelsvirksomhet. Kommuneøkonomien blir også rammet av et synkende folketall, og etter hvert kan det påvirke mulighetene for å yte de kommunale tjenestene. Jeg mener denne negative befolkningsutviklingen er en sentral faktor i forhold til prosessen om mulig endring av kommunestrukturen og samarbeidet i regionen.

## 5.3 Næringsstruktur

Kommunene er ikke like i forhold til næringsstrukturen. Et eksempel på forskjeller er å sammenligne de to nabokommunene Odda og Ullensvang. Odda er et industristed og med status som by og regionalt senter. Ullensvang er en bygdekommune med mer spredtbygd bosetting. Ulikheter i næringsvirksomhet kan være en faktor som påvirker mulighetene for samarbeide og sammenslåing.

### 5.3.1 Næring

**Tabell 5.7 Næringsstrukturen etter yrkesaktive/arbeidsplasser i kommunene i prosenttall og absolutte tall.**

Kommune	År	Jordbruk, fiske og skog	Industri, bygg og anlegg	Handel, transport og reiseliv	Privat / Offentlig tjenesteyting + annet	Sum
Ulvik	1970	43,8	14,7	28,4	13,1	633
	1990	19,5	17,4	24,1	39,1	632
	1999	14,4	16,3	20,9	48,3	478
Granvin	1970	40,2	22,2	22,7	14,9	510

Kommune	År	Jordbruk, fiske og skog	Industri, bygg og anlegg	Handel, transport og reiseliv	Privat / Offentlig tjenesteyting + annet	Sum
	1990	16,7	28,0	21,6	33,6	532
	1999	12,8	32,7	18,1	36,5	392
Eidfjord	1970	32,1	30,1	24,7	13,1	396
	1990	8,0	30,9	20,7	40,5	551
	1999	4,0	23,2	15,4	57,4	397
Ullensvang	1970	47,2	22,5	17,0	13,2	1823
	1990	19,2	25,4	21,4	34,0	2070
	1999	17,0	18,7	20,7	43,6	1252
Jondal	1970	32,9	27,8	20,2	19,1	544
	1990	18,7	22,6	17,4	41,3	540
	1999	17,5	23,0	18,7	40,8	331
Kvam	1970	22,3	38,2	20,7	18,8	3839
	1990	12,5	31,9	23,3	32,2	4242
	1999	14,1	27,0	19,6	39,6	3648
Odda	1970	5,0	53,6	19,8	21,5	4340
	1990	3,2	43,2	18,2	35,3	4242
	1999	1,2	43,6	18,2	37,0	3536
Kvinnherad	1970	20,7	44,8	16,6	17,9	4863
	1990	10,7	35,6	20,1	33,5	6589
	1999	6,6	32,2	15,2	46,1	5219

1970 og 1990 viser yrkesaktive, mens 1999 viser arbeidsplasser

Kilde: Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og Hardanger.

Endring av målemetode fra yrkesaktiv til antall arbeidsplasser gjør det vanskelig å sammenligne tallene fra 1970 og 1990 med 1999 tallene. Jeg vil likevel prøve å gi noen generelle kommentarer til tallene. I tabell 6 i appendikset kan man se nærmere på næringsstrukturen i kommunene etter yrkesaktive/arbeidsplasser.

Tabell 7 og tabell 6 viser at kategorien ”Jordbruk, skogbruk og fiske”, det vil si primærnæringen, har hatt en enorm nedgang i antall yrkesaktive/arbeidsplasser i alle kommunene i de siste 30 årene. Hardanger hadde en nedgang fra 2722 yrkesaktive i 1970 til 1420 i 1990, noe som utgjør en nedgang på hele 47, 8 %. Kvinnherad hadde i

samme periode en nedgang på 29,8 %. Landbruket i regionen er dominert av fruktdyrking og husdyrhold.

Sekundærnæringen har en god del arbeidsplasser i Kvam, Kvinnherad og Odda. I Odda er det kraftkrevende industri, med elektrometallurgiske og elektrokjemisk industri, men industrien sysselsetter stadig færre i Odda. Kvinnherad har en mer variert småindustri. Alle kommunene er kraftprodusenter. Av tabellene fremkommer det at nedgangen innen kategorien ”industri, bygg og anlegg” har skjedd i Hardanger, mens den økte i Kvinnherad i perioden 1970 til 1990. Kvinnherad hadde fra 1970 til 1990 en økning på 7,2 %. Nedgangen fra 4682 yrkesaktive til 4268, utgjør en nedgang på 8,8 % for Hardanger.

Hardanger er og har vært et kjent turiststed. Reiselivsnæringen har hatt liten vekst i de senere år, men ble nylig verdsatt til 1 milliard kroner. Turismen er en viktig del av næringslivet i alle kommunene. Tabell 7 og tabell 6, innen kategorien ”handel, transport og reiseliv”, viser at Hardanger hadde fra 1970 til 1990 en oppgang på 207 yrkesaktiv, det vil si 7,7 %, mens Kvinnherad hadde den største veksten med 39,1 %.

I alle kommunene er offentlig sektor den næringsgruppen som sysselsetter flest ansette per i dag. Offentlig sektor har hatt en enorm vekst siden 1970- tallet. Kvinnherad hadde den største veksten innen kategorien ”privat/offentlig tjenesteyting +annet” med en økning på 60,5 % fra 1970 til 1990. I Hardanger var økningen på 50,2 %. Den største endringen i Hardanger har imidlertid skjedd i Odda kommune der industri ikke lenger er størst. Fra og med 2000 arbeidet 29 % i industrien, mens 31 % jobbet i offentlig sektor (Fylkesstatistikk Hordaland 2002; 53).

### 5.3.2 Pendling

En viktig faktor for pendlere er avstanden mellom arbeid og bosted. Odda sysselsetter mer enn 10 % av en annen kommunes arbeidstakere, nemlig Ullensvang med 24, 5 % (Fylkesstatistikk Hordaland 2002; 51). Dette kan ha sammenheng med at Odda har en høy arbeidsplassdekning (ibid; 53). I Granvin kommune er det motsatt. 17, 3 % av arbeidstakerne i kommunen arbeidet i en annen kommune, nemlig Voss. De andre

kommunene befant seg i kategorien hvor mindre enn 60 % av arbeidstyrken arbeidet i egen kommune (ibid; 51).

### 5.3.3 Avslutning

De offentlige arbeidsplassene har i dag blitt den største andelen innen alle kommunene, dette er et moment som kan påvirke interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing. Pendlingen viser at innbyggere arbeider i andre kommuner og ikke bare i bostedskommune.

## 5.4 Offentlige tjenester

Kommunene leverer i dag en rekke velferdstjenester til sine innbyggere. Det forekommer ulikheter i kostnader i produksjonen av disse tjenestene.

**Tabell 5.8. Driftsutgifter pr. innbygger i kommunene i 1999**

Kommune	Sentrale styr. org.	Undervisning	Helse og sosial	Bosted, næring	Kultur, kirke	Tekniske formål	Samferdsel
Ulvik	6 550	15 204	18 567	5 347	3 853	4 118	792
Granvin	3 682	11 822	15 269	2 644	1 387	4 014	749
Eidfjord	10 471	23 079	23 579	17 207	4 302	5 719	1 771
Ullensvang	2 407	12 961	12 519	2 455	1 524	2 507	648
Jondal	3 576	13 026	16 403	2 157	1 735	3 295	1 066
Kvam	2 407	10 661	13 239	968	1 262	3 331	718
Odda	1 875	11 194	14 393	3 140	2 712	3 014	1 078
Kvinnherad	1 895	11 534	11 790	1 240	1 500	1 682	488
Snitt Hordaland.	1 836	10 139	12 081	1 070	1 725	3 259	467
Snitt landet.	2 547	10 419	14 538	1 249	1 756	3 037	840

Kilde: Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og Hardanger.

Sammenlignet med snittet av kommunene i Hordaland ligger en del av Hardangerkommunene svært høyt når det gjelder kostnadene ved tjenesteproduksjon (Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og



Hardanger 2001; 1003). Eidfjord kommune skiller seg markert ut fra tabellen med høye driftsutgifter pr. innbygger, et forhold som trolig har sammenheng med at Eidfjord er en rik kraftkommune og har muligheter å bruke mer penger på tjenestetilbudet. Kvinnherad kommune ligger, med unntak av sentrale styringsorganisasjoner og undervisning, under snittet for Hordaland. Kommunen er størst i antall innbyggere i det forestående samarbeidet og kan derfor ha større muligheter for stordriftsfordeler.

## 5.5 Kommunestyrevalg

**Tabell 5.9. Kommunestyrevalget 1999 i prosenter.**

Kommuner	AP	Frp	H	KrF	Sp	Sv	V	Andre partier eller lister
Kvinnherad	24,3	10,2	8,4	11,9	17,9	7,4	4,6	15,3
Odda	37,2	8,1	16,6	0	8,1	11,1	9,2	9,5
Ullensvang	16,3	0	29	7	27	11,8	8,9	0
Eidfjord	29,1	0	13,3	0	21	5,9	0	30,7
Ulvik	17	6,4	8,6	0	27,4	8,6	32,1	0
Granvin	19,4	0	13,9	0	43,6	8,8	14,3	0
Jondal	28,6	7,6	11,1	16,6	26,9	0	9,1	0
Kvam	20,5	7,2	14,2	16,4	20,8	5,7	5,7	9,6
Fylket	26,0	15,4	17,8	12,6	6,1	7,1	4,6	5,2

Kilde: Kommunefakta, SSB

Av tabell 10 fremkommer det at den politiske sammensetningen i kommunene ikke er lik. Industristedet Odda skiller seg ut ved å ha høy Arbeiderpartiandel på 37, 8 % og 9,5 % oppslutning for RV, som i tabellen er registrert under andre partier og lister. Videre har Odda en lav Senterpartiandel sammenlignet med de andre kommunene, dette har nok sammenheng med at jordbruket historisk har stått sterkere i de andre kommunene. KrF har oppslutning i de ytre kommunene, men nærmest null i hele indre Hardanger. Muligens kan dette henge sammen det såkalte "bibelbeltet" på kysten. Kategorien "andre partier og lister" er stor i Eidfjord med 30,7 %. Grunnen ligger i listen Tverrpolitisk bygdeliste som fikk stor oppslutning i valget. I Kvinnherad og Kvam er det liknende forhold. Det er lav oppslutning for Frp i hele

området sammenlignet med fylket. Til fordel for mulig samarbeid er det forhold at ingen av kommunene har per i dag et dominerende parti. Dette kan gjøre mulighetene for interkommunalt samarbeid lettere.

## 5.6 Den administrative inndelingen i kommunene

En gjennomgang av den administrative inndelingen viser at det ikke er en samlet region. Felles for alle kommunene er at de er under Hordaland politidistrikt og Hordaland Aust vegkontor. Når det gjelder domstolene er alle Hardangerkommunene en del av Hardanger, mens Kvinnherad er en del av Sunnhordland.

Hardangerkommunene er under Voss i forhold til arbeidskontordistrikt, mens Kvinnherad er under Stord. Arbeidstilsynet er på Voss for Ulvik, Granvin, Eidfjord, Ullensvang, Kvam og Jondal, mens for Odda og Kvinnherad er det på Stord.

Likningskontoret for Ulvik, Granvin, Kvam og Eidfjord ligger på Voss, mens Ullensvang og Jondal kommune hører til Hardanger. Odda og Kvinnherad kommune hører til Folgefonn likningskontor. Kommunene er også delt angående helseforetak. Ulvik, Granvin og Kvam ligger under Bergen, mens Eidfjord, Ullensvang, Jondal, Odda og Kvinnherad hører til Fonna.

## Kapittel 6 Veien mot interkommunalt samarbeid.

Regjeringen har uttalt at de ønsker kommunesammenslåing eller alternativet interkommunalt samarbeid mellom kommuner. Nesten samtidig ble det startet en prosess mot endring av kommunestrukturen mellom kommunene på Folgefonnhalvøya. Utover i prosessen kommer det flere kommuner med og det hele ender med et interkommunalt samarbeid kalt ”Digitale- hardanger.no”. Jeg skal i dette kapitlet prøve å ta for meg prosessen og prøve å finne årsakene til utfallet interkommunalt samarbeid. Empirien vil bli fremlagt som en gjennomgang av prosessen. På den måten vil sakens gang komme tydeligere frem. I analyse del 1 prøver jeg å få frem faktorer som var viktige for beslutningen om samarbeid fremfor sammenslåing og jeg vil se nærmere på hva som ble vektlagt i prosessen. Denne delen er basert på funn i Kapittel 3 om erfaringer ved interkommunalt samarbeid og faktorer funnet i Kapittel 5. I analyse del 2 vil jeg se på prosessen i forhold til det teoretiske rammeverket skissert i kapittel 2.

### 6.1 Empiri

Empirien er laget som en mest mulig kronologisk gjennomgang av prosessen.

#### *Innroduksjon*

Det hadde forgått en spredt debatt om kommunesammenslåinger i media før saken ble satt på politisk dagsorden. I februar 1999 kom det for eksempel en direkte oppfordring fra ordføreren i Odda, Toralv Mikkelsen, til Ullensvang herad om at kommunene burde finne ut hva de syntes om kommunestrukturen i Hardanger (Ullensvang 2001 12.02 og Odda 2001 08.01). Invitasjonen fikk en dårlig mottagelse i Ullensvang.

1.desember 2000 kunne man lese overskriften ”Vil vurdere større Hardangerkommuner” i Hardanger Folkeblad (Ystanes 2000 18.12). Avisen hadde ”luftet” ideen om kommunesammenslåing og følelser for Regionrådet til Hardanger. I

artikkelen kom det frem at ordførerne i Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam og Jondal ikke avviste tanken på å slå seg sammen med naboen eller naboer for å bli større og sterkere. Det kom også frem stor oppslutning om Hardangerrådet som felles talerør for distriktet.

#### *På politisk dagsorden*

Mulig endring av kommunestrukturen ble satt på politisk dagsorden av Jondal kommune. Ordføreren, John Skogseth, hadde i en tilrådning til Jondal kommunestyre, bedt om fullmakt til å høre med Odda og andre kommuner på Folgefonnhalvøya om de skulle gå sammen om å bestille en konsekvensutredning om kommunesammenslåing (Ystanes 2000). Saken kom opp i kommunestyret i Jondal 21. desember og ordføreren fikk fullmakt til ”å ta opp med nabokommunane Odda, Ullensvang og Kvinnherad spørsmålet om det er ei felles interesse for å søkja Kommunal- og Regionaldepartementet om utgreiingsmidlar til ei konsekvensutgreiing av kommunestrukturen/samarbeidsstrukturen på Folgefonnhalvøya i lys av fremtidige samferdselsløsninger” (Jondal 2000 22.12). I en artikkel i Kvinnheringen 29. desember 2000 under overskriften ”Positive til storkommune- utgreiing” sa både ordføreren i Kvinnherad, Aksel Kloster, og ordføreren i Odda, Toralv Mikkelsen (Ap), seg positive til initiativet fra ordføreren i Jondal om å prøve å få staten med på en konsekvensutgreiing av en mulig storkommune på Folgefonnhalvøya (Olsen 2000). Men ordføreren i Kvinnherad mente de først og fremst burde satse på å utvikle samarbeidet mellom kommunene. Det ble med andre ord allerede henvist til løsningen samarbeid.

#### *Kvinnherad blir med*

I saksutgreiingen skrev ordføreren at ”ein skal ikkje sjå heilt bort i frå at det i fremtida kan ”stiga fram” ein storkommune som er omfatta av Kvinnherad, Jondal, Odda og Ullensvang” (Kvinnherad 2001 08.01). I debatten mente Sveinung Sandvik (Ap) det var viktig å høste av de investeringene som var gjort, men han så en eventuell kommunesammenslåing som det minst vesentlige i dette. Men Sandvik håpet de fire kommunene kunne gjøre noe sammen (Melkeraaen 2001). Jan Koløy (Frp) og Bjarte Berge fremstod som skeptikerne, men gikk inn for at ordføreren

kunne møte nabokommunene (ibid). Et enstemmig Kvinnherad formannskap gav 4.januar ordfører, varaordfører og rådmann fullmakt til å ta de første samtaler med nabokommunene i Hardanger, med sikte på å få vurdert om forutsetningene var til stede for å be staten finansiere en konsekvensutredning der en fikk vurdert fordeler og ulemper med en eventuell flytting av kommunegrensene eller en sammenslåing av de aktuelle kommunene (Kvinnherad 2001 08.01). Formannskapet vedtok også at resultatet av drøftningene skulle bli lagt frem for formannskap/kommunestyre til vurdering. Etter forslag fra Jan Koløy (Frp) vedtok formannskapet til slutt at samarbeidet med Sunnhordland, om felles løsninger når det gjelder kommunale oppgaver med resten av kommunene i Sunnhordland, måtte holde frem og forsterkes.

#### *Oddas svar vedrørende konsekvensutgreiing*

8.januar gav Odda sitt første svar til Jondal. I sitt tilsvaret skrev ordføreren blant annet at ”Odda kommunestyre har generelt slutta seg til det synet at kommunegrenser ikkje bør vera statiske, men kunna reflektere den faktiske samfunnsmessige utviklinga” (Odda 2001 08.01). Ordføreren konkluderer med at Odda kommune slutter seg opp om arbeidet.

#### *26.januar kom det første møte i stand*

Det første møtet mellom kommunene foregikk på Tyssedal Hotell i Odda kommune (Odda 2001 26.01). Tilstede var representanter fra Jondal, Kvinnherad, Ullensvang, Odda, Kvam, Kommunal- og regionaldepartementet og Hordaland fylkeskommune. Møtet skulle avklare om det var aktuelt å sette i gang en prosess. Ordføreren i Jondal åpnet med blant annet å forklare hvorfor initiativet hadde kommet og påpekte at det ikke var trekt opp noen faste geografiske grenser for prosessens omfang (ibid).

Varaordfører Marit Gurslie (Ap) fra Ullensvang opplyste at plan- og næringslivskomiteen hadde behandlet saken 22.januar og kommet frem til at Ullensvang sluttet seg til konsekvensutgreiingen, men at de satte som vilkår at utgreiingen også omfattet kommunene Eidfjord, Granvin og Ulvik. Varaordfører Knut Prestnes (Sp) fra Kvinnherad tok initiativ til en forstudie. Ordføreren i Odda, mente det ville være naturlig for ordføreren i Jondal å ta kontakt med Etne, Eidfjord, Granvin og Ulvik. Kvams ordfører, Martin Vik (Sp), uttalte at heradet orienterte seg

mot Bergen og at det rent praktisk utviklet seg samarbeid/orientering mot Samnanger og Fusa. På slutten av møtet sa Vik at ”Kvam herad ser det ikkje som teneleg å vera ein aktiv part i prosessen vidare”, men ønsket observatørstatus (Odda 2001.

26.januar). Møtet endte med vedtak om at det skulle utarbeides en forstudie som skulle legges frem for kommunestyrene før en gikk videre med en konsekvensutredning. Det ble videre vedtatt å invitere med kommunene Etne, Ulvik, Granvin og Eidfjord (ibid). Ordføreren i Jondal påpekte at hvis avklaringen med Granvin, Eidfjord og Ulvik ble negativ, ville ”Ullensvang stå ovanfor et fait-accompli” (ibid). Når det gjaldt representasjon i arbeidet videre ble Prestnes forslag om ordfører og rådmann vedtatt.

#### *29.januar inviteres flere kommuner med*

Ordføreren i Jondal sendte forespørsel til kommunene Etne, Eidfjord, Ulvik og Granvin om de var interessert i å delta i en forstudie (Jondal 2001 29.01).

Kommunene fikk frist ut måneden februar til å melde sin interesse (ibid). Ønsket om Etne kommune kom fra Odda og Kvinnherad. Etne takket nei, mens de tre kommunene i Nord- hardanger svarte positivt på forespørselen (Forstudien).

#### *Ullensvang heradstyre vedtar*

I saksvurderingen skriver rådmannen, Magnus Mjør, at han i utgangspunktet er skeptisk til å innlede en prosess om endring av kommunegrensene i Hardanger (Ullensvang 2001 22.01). Likevel tilrødde han etter en samlet vurdering, en utgreiing av kommunegrensene. Han mente at ”debatten er i gang, og det synest vera oppfatningen at spørsmålet før eller seinere vil kome på dagsorden” og mener at det ”... vil vera offensivt at initiativet kjem lokalt og at me er i forkant og kan vera med å sette premissane” (ibid). Rådmannen ville ha med kommunene Eidfjord, Ulvik og Granvin. I debatten mente Sjur Sekse (KrF) at Ullensvang var nærmere knyttet til Eidfjord enn Odda, men støttet en utgreiing (Sekse 2001 14.02). Sekse presiserte at endring av kommunegrenser ikke var aktuelt før de store sambandsprosjektene var på plass og advarte mot sammenslåingsoptimisme. Torgils L. Jåstad (Sp) klarte ikke å se for seg Ullensvang som en del av Kvinnherad og var forundret at det ikke hadde kommet motforestillinger på møtet i Odda (ibid). ”Kvinnherad var stor nok i seg

selv”, sa Jåstad. Jåstad syntes samarbeid var greit, men ville holde Kvinnherad utenfor og heller ha med de tre kommunene i nord. 12.februar vedtok et flertall i Ullensvang heradstyre at de ønsket å delta i et utgreiingsarbeid om kommunestrukturen i Indre Hardanger, blant annet av hensyn til mulige fremtidige samferdselsløsninger (Ullensvang 2001 22.01 og 12.02). Heradsstyret vedtok, som plan- og næringslivskomiteen og rådmannen ville, at utgreiingen også skulle omfatte Eidfjord, Ulvik og Granvin. Heradsstyret forutsatte også at disse kommunene deltok i et mulig utgreiingsarbeid (Ullensvang 2001 22.01 og 12.02). Vedtaket fikk 16 mot 5 stemmer, der mindretallet stemte for Marit Gurslis (Ap) fremlegg om at det for Ullensvang var viktig å ha med de tre kommunene i nord, og ikke en forutsetning. Torgils Jåstad (Sp) la frem et forslag om at utgreiingen bare skulle omfattet Indre Hardanger i form av Odda, Jondal, Ullensvang, Eidfjord og Granvin, men forslaget fikk bare 7 stemmer og falt bort.

#### *Odda vedtar*

I debatten i Odda kommune kom det opp motstand mot kommunesammenslåing. Einar Eriksen (SV) var førstemann på talerstolen og uttalte at han var negativ til kommunesammenslåing, men mer positiv til nye samarbeidsformer mellom kommunene (Syse 2001). Nils Moldøen (RV) mente samarbeid var bra og at et forpliktende samarbeid mellom kommuner kunne settes i verk umiddelbart, uavhengig av utredninger (ibid). Per Jarle Waulen (Ap) var glad saken hadde kommet opp, og hadde i 1998 skrevet et innlegg om saken. Nils Petter Freim (H) mente dette var en gladsak. Han hadde stått for det forrige initiativet om kommunesammenslåing som ble avvist av Ullensvang (ibid). 14.februar gikk et stort flertall, 26 mot 4, i Odda kommunestyre inn for å slutte opp om arbeidet med å konsekvensutrede kommunestruktur/samarbeidstruktur på Folgefonnhalvøya (Odda 2001 24.02 og 27.02 og Syse 2001 16.02). Representant Eriksen (Sv) kom med forslag om at ordet ”kommunestruktur” gikk ut, men fikk bare 6 stemmer og forslaget falt (Odda 2001 27.02). Moldøen kom opp med et annet forslag, nemlig å tilføre ”Indre Hardanger”, men fikk bare 12 stemmer. Kommunestyret vedtok enstemmig forslaget om at rådmannen og ordføreren skulle være kommunens representanter. Videre vedtok

kommunestyret enstemmig forutsetningen om at forstudien skulle komme opp som en egen sak i kommunestyret før arbeidet ble videreført på prosjektnivå.

#### *Ulvik vedtar*

7.februar vedtok formannskapet ”..å ta del i eit utgreiingsarbeid om framtidig samarbeid og kommunstruktur i Indre Hardanger” (Ulvik 2001 13.02). Ulvik forutsatte, som Ullensvang kommune, at Granvin, Eidfjord og Ullensvang deltok i utgreiingsarbeidet. Ulvik formannskap hadde faktisk 22.januar vedtatt ”om at politisk skal det takast kontakt med naboherada (Granvin, Eidfjord og Ullensvang) for å avklara om det er grunnlag for samarbeid som kan føra til økonomiske innsparinger for alle partar” (ibid). I saksutredningen kommer det frem at Ulvik har fått endringer på det økonomiske plan. Grunnene var blant annet endringer i den nye eiendomsskatteloven og stor reduksjon i inntektsgrunnlaget. På bakgrunn av denne endringen hadde kommunen gjennomført det politiske vedtaket om å vurdere samarbeid med naboheradene ”om faglege og personalmessige ressursar for å effektivisera driftsgrunnlaget og koma betre ut økonomisk gjennom samarbeid om ressursane” (ibid). Men det ble presisert at det aldri har vært snakk om endringer i kommunestruktur eller konkrete framlegg om sammenslåinger av kommuner så langt (ibid).

#### *Nytt møte i Odda den 9.mars med den utvidede gruppen*

Mandag 9.mars var ordførerne og rådmennene fra kommunene Odda, Kvinnherad, Jondal, Ullensvang, Granvin, Ulvik og Eidfjord samlet på et møte for å drøfte eventuelle sammenslåinger av kommuner i regionen (Jondal 2001 22.02 og Odda 2001 10.03). Ordføreren i Jondal informerte om at Etne hadde takket nei og Kvam var med som observatør. Fylkesmannen i Hordaland var kontaktet og hadde svart positivt på forespørselen og ville være representert i styringsgruppen fra neste møte (Odda 2001 10.03). Eidfjord og Granvin gav uttrykk for at det for dem var mest naturlig med nærere samarbeid mellom Granvin, Ulvik, Eidfjord og Ullensvang. I den forbindelse henviste Ulvik til at de hadde invitert formannskapene i disse fire kommunene. Ullensvangs spesielle situasjon blir tatt opp og Thorbjørnsen, ordføreren i Ulvik, uttalte at ”Ullensvang er ”jokeren” i begge retningar”(ibid). Ordføreren i



Ullensvang svarte med at heradet var ”opne i begge retningar”. Jondal og Kvinnherad mente det var uproblematisk med utvidelsen med kommunen i nord, mens ordføreren i Odda forklarte at saken skulle opp som ny sak i kommunestyret. På møtet kom det frem at alle var interessert i å se hvordan en storkommune kunne ta seg ut og at det dermed var tjenelig å gå videre (Ystanes 2001 12.03). Det ble vedtatt at Kvinnherad skulle lede arbeidet med å lage en forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur, som skulle bli behandlet i de ulike kommunestyrene før sommeren (Odda 2001 10.03). Ordføreren i Jondal ble valgt som pressetalsmann for prosjektet (ibid).

#### *Møtet i Ulvik*

19. mars kom de fire formannskapene i Ulvik, Eidfjord, Granvin og Ullensvang sammen til et møte i Ulvik om temaet kommunesamarbeid/sammenslåing (Sekse 2001 19.03 og Ystanes 2001 21.03). Kommunene mente interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene var aktuelt i første omgang (Ystanes 2001). Ordføreren i Eidfjord, Anved Johan Tveit, bekreftet at kommunene ennå støttet utredningsarbeidet, men mente at for dem var det lite aktuelt å gå inn i eventuell storkommune som Folgefonna. De ville i stedet utnytte utgreiingen som en mal (ibid). Ordføreren i Eidfjord forklarte at kommunestyre skulle drøfte temaet neste uke og mente signalene gikk mer i retning av utvidet samarbeid, men utelukket ikke kommunesammenslåing og sa det ville komme på lang sikt (Melkeraaen 2001 23.03). Møtet endte likevel i konklusjonen om å vente på forstudien som ble utarbeidet av Kvinnherad.

#### *Eidfjord kommer med*

12.mars gikk et noe tvilende Eidfjord kommunestyre inn for en utgreiing av nærmere samarbeid og mulig sammenslåing med andre kommuner i Hardanger (Sekse 2001 30.03). På kommunestyremøtet kom det tydelig frem at sammenslåing ville de helst ikke tenke på, med henvisning til vonde minner fra ”tvangsekteskapet” med Ullensvang. Ordføreren uttalte at ”Eidfjord har brent seg før” (ibid), men mente det var rett å være med på prosessen siden den ikke hadde kommet ovenfra. Utgangspunktet til ordføreren var at Eidfjord ville være alene og heller engasjere seg i tettere samarbeid. Arnhild Næsheim (Ap) mente det hastet minst i Eidfjord og at

kommunen ville være best tjent med samarbeid med Ulvik, Granvin og deler av Ullensvang, men hun ville ikke motsette seg prosessen. Inger Læg Reid (Tpb) påpekte at Eidfjord var lykkelig skilt etter tvangsekteskapet i 12 år og minnet om å ikke glemme hva de hadde opplevd som vanskelig (ibid). Ola B. Hereid (Tpb) ønsket helst at kommunene skulle være alene, men var ikke så pessimistisk som mange andre og mente at hvis de ikke var med fra starten, tok trolig storsamfunnet enda mer fra dem. Øyvind Riber (Ap) var redd Hereid hadde rett og at det ville gå mot sammenslåing uansett regjeringsskifte. I så tilfelle var det mest fornuftig å være med (ibid). Rådmannen advarte mot sammenslåingsoptimisme og fremholdt kommunen kunne risikere å sitte igjen med bare et par representanter i en eventuell storkommune.

#### *Saken opp på nytt i Odda*

21. mars sa politikerne i Odda ja til å innlemme Indre Hardanger i forstudien (Borge 2001 26.03). I debatten uttrykte Einar Eriksen (SV) igjen skepsis til en storkommune og advarte mot å gå for fort frem. Eriksen var for samarbeid, men mente det ikke var aktuelt med en storkommune på lang tid ennå (ibid). Nils Petter Freim (H) mente på den annen side at Folgefonnhalvøya var et naturlig geografisk område for en storkommune. Eriksen og Terje Kollbotn (RV) kritiserte ordføreren for å ha sagt ja til storkommune i et intervju i Bergens Tidende, og understreket at kommunestyret hadde bare sagt ja til en konsekvensutredning til kommune- og samarbeidsstruktur (ibid).

#### *Kvam vil være med*

Formannskapet i Kvam vedtok 8.mai å gå inn som en av kommunene i prosessen om kommunesamarbeid og kommunestruktur i Hardanger (Forstudien). Samtidig vedtok Kvam at ordføreren skulle ta kontakt med kommunene Fusa og Samnanger for å drøfte kommunesamarbeid og kommunestruktur. Alle kommunene hadde nå vedtatt å være med på prosessen mot mulig kommunesammenslåing eller utvidet samarbeid.

#### *Møte i Rosendal 23.mai*

Det ble holdt et styringsmøte onsdag 23.mai. Et førsteutkast til forstudie ble drøftet. På møtet ble de enige om å arbeide videre med tre tema: tjenestetilbud inkludert

utdanning og kultur, næringsutvikling og demokrati (Kvinnherad 2001 4.oktober). Kvam ble med som fullverdig medlem (Sekse 2001 23.05). I forbindelse med samarbeidet kom det krav om Hardangerbro og Jondalstunnel. Styringsmøtet ville koble inn LO og NHO i det videre utgreiingsarbeidet og mente at fylkesmannen og fylkeskommunen fremdeles skulle være med. Kommunegrenser ble diskutert lite, og det ble henvist til at dette var et spørsmål man ikke ville komme inn på før etter konklusjonen av utgreiingsarbeidet forelå (Sekse 2001 25.05). Revidert utkast av forstudien ble sendt ut til kommunene 25. juli.

### *Forstudien*

Forstudien tok for seg en vurdering av kommunene i regionen og la frem flere mulige endringsalternativer i form av ulike kommunesammenslåinger (Forstudien; 998- 1003 og 1004). Men konklusjonen ble ”før ein eventuelt går vidare i arbeidet med kommunesammanslåing, bør det difor grundig vurderast å utvide samarbeidet mellom kommunane i regionen. I første omgang vil ein rå til å gjennomføre eit pilotprosjektet som kan kallast ”de.digitale.kommunene” (Forstudien 2001; 1005). Forstudien begrunnet dette med at ”det er grunn til å tru at slikt samarbeid på mange områder kan styrke det kommunale tenestetilbodet uten at kostnadene øker. På mange områder kan samarbeid føre til reduserte kostnader” (ibid). I forstudien ble pilotprosjektet ”dei digitale kommunane” foreslått som første skritt og kommunene ble invitert med på en studietur til Danmark for å se nærmere på kommunene Tørring- Uldum, Hedenstad og Juelsminde som gjennom digitale nettverk holdt på med å samle de administrative funksjonene i kommunene (Forstudien 1005- 1006).

### *Studietur til Danmark*

Studieturen fikk tittelen ”digitale.hardanger.no på studietur til de digitale.kommuner.dk” (Odda 2001 02.09) og ble gjennomført 5. til 7. september i 2001. Kjell O. Nygård fra Kvinnherad begrunnet turen med ønsket om å gå videre med et kommunesamarbeid med felles løsninger av kommuneforvaltningen (Odda 2001 05.09). Kommunene hadde engasjert Bravida og KPMG som tekniske arrangører og faglig ansvarlige for gjennomføringen av turen. Bravida og KPMG hadde utarbeidet programmet, og kommunene besøkte to interkommunale samarbeids

enheter i Danmark. Det ene bestod av kommunene Tørring- Uldum, Hedenstad og Juelsminde og det andre av kommunene Tønder, Bredebo, Højer, Legumkloster og Skarbæk, som begge hadde satset på sammenslåing og effektivisering av det administrative apparatet uten å endre på den politiske strukturen (Program 2001 31.08 og Odda 2001 09.10). Kommunene i Danmark hadde vært i samme situasjon som Hardanger og Kvinnherad, det vil si drøftet sammenslåing som tema før samarbeidet ble inngått (Odda 2001 05.09). Konklusjonen av turen var at samarbeidene i Danmark ga et bilde av besparelser og positive effekter som kunne oppnås i forhold til effektiviserte tjenester og etablering av attraktive fagmiljø. På turen fikk kommunene invitasjon til å delta i Servicealliansen. Prosjektet fikk arbeidstittelen ”digitale.hardanger.no (Odda 2001 10.09).

#### *Hardingsete 24. og 25. september*

På Hardingsete tok kommunene i Hardanger og Kvinnherad for seg en oppsummering av prosjektet og drøftet den videre fremdriften (Odda 2001 25.09). Bravida mente utfordringene for infrastrukturen i kommunene var kostnader knyttet til avstander og befolkning. Fylkesmannen påpekte befolkningsutviklingen i kommunene, og mente strategien med å vektlegge samarbeidstiltak og ikke kommunesammenslåing var svært viktig (Odda 2001 25.09). Fylkeskommunen var også til stede. Bravida og KPMG la frem en skisse for forprosjektet digitale.hardanger.no. og i bakgrunnen til forprosjektet kommer det frem at samarbeidet handler om de kommunale tjenestene og effektivitet (Prosjektskisse). Endringene skulle komme i den administrative organiseringen i kommunene, mens det politiske nivå ikke ville bli endret. Prosjektskissen la frem forslag til fremgangsmåte, fremdriftsplan, utfordringer for prosjektet, kritiske suksessfaktorer, prosjektorganisering og aktivitetsliste *ibid*. Kommunene ønsket å vurdere saken nærmere før de sa ja til å delta i forprosjektet og Servicealliansen (*ibid*).

#### *Kommunene vedtar*

Kvinnherad vedtok enstemmig å delta i forprosjektet digitale-hardanger.no (*ibid*). Videre vedtok formannskapet at ordfører, varaordfører og rådmann gikk inn i ledelsen og at kommunen skulle stille med nødvendige administrative ressurser.

Kvinnherad kommune ville også delta i Servicealliansen. Ullensvang vedtok å bli med på utgreiingsarbeidet. Rådmannen mente prosjektet hadde endret karakter i form av å nå være rettet mot brukere, tjenesteproduksjon og effektivitet (Ullensvang 2001 09.10). I tillegg vedtok Ullensvang at de anmodet prosjektledelsen om å finne plass til arbeidstakerorganisasjonene i prosjektorganisasjonene (ibid). Onsdag 17.oktober sa kommunestyret i Odda ja til at kommunen skulle delta i forprosjektet ”digitale.hardanger.no”. Politikerne var svært uenige om hva dette ville føre til, samarbeid over kommunegrensene eller sammenslåing av kommunene (Knutsen 2001 19.10). Rådmann, Øystein Strømme Rasmussen, uttalte at ”jeg ser for meg en rådmann og åtte ordførere” (ibid). Nils Petter Freim (H) mente det burde være en rådmann og en ordfører og håpet det ville bli diskutert kommunesammenslåing i fremtiden. Einar Eriksen (SV) uttalte at de burde ha funnet ut hvordan kommunene kunne ha samarbeidet best mulig da de hadde begynt å snakke om sammenslåing. Eriksen mente dette var et skritt i riktig retning, nå som sammenslåing var tonet ned og håpte at den ballen var lagt død for resten av dette århundret (ibid). Terje Kollbotn (RV) mente det luktet sammenslåing. Ordføreren svarte at han oppfattet dette som en prosess som gjorde at kommunesammenslåing nå lå et stykke frem i tid. Forslaget om å bli med fikk 29 av 32 stemmer. Resten av kommunene bekreftet også videre deltakelse i prosessen. Kommunene hadde med andre ord valgt alternativet samarbeid fremfor sammenslåing.

### *Tro på digitale løsninger*

Ordføreren i Jondal ble leder for styringsgruppen, som bestod ordførerne i kommunene og representanter fra fylket og fylkesmannen. Prosjektgruppen bestod av rådmennene i kommunene og rådmannen i Kvam, Rekve, var leder (Borge 2002). Prosjektgruppen konkluderte som forstudien, med at Hardangerkommunene og Kvinnherad burde inngå et tettere samarbeid. Ordføreren i Jondal forklarte at det i dag ikke var mange som snakket om kommunesammenslåing og begrunnet det med at motkreftene hadde vært store (Borge 2002 og Garvik 13.01). Videre uttalte han at det kunne være lurt å utvikle samarbeidet og felles tjenester på flest mulige områder og dermed ville kommunegrensene bli mindre viktige i neste omgang (ibid).

Kommunene begynte å holde styringsmøter. Videre søkte kommunene økonomisk støtte hos HØYKOM. Hovedprosjektet blir etablert som en ”paraply” (digitale-hardanger.no) der alle samarbeidstiltak i området, eksisterende og nye, ble lagt inn. Den strategiske planen for prosjektet ble utarbeidet av KPMG. Mål for samarbeidet ble beskrevet som å opprettholde folketall og sysselsetting samt å sikre at kommunene hadde mulighet til å tilby innbyggerne sine et høyt nivå på det kommunale tjenestetilbudet (Strategisk plan 2002-2005; 3).

#### *Hardingting 22.februar*

Hardingtinget, opprettet i forbindelse med omorganisering av Hardangerrådet, var samlet i Meieriet Kulturhus i Odda fredag 22.februar (Odda 2002 25.02 og Sekse 25.02). Kvinnherad var invitert med som en følge av prosessen. Forprosjektet ”digitale-hardanger.no” ble presentert. På møtet ble det tatt opp 12 problemstillinger kommunene stod overfor og det ble listet opp 11 mulige samarbeidsområder. Tilstede på møtet var politisk rådgiver i Kommunal og Regionaldepartementet, Roger Iversen, som sa ”Oslo skal ikke tegne Norgeskartet”, men mente at noe må gjøres på lokalplanet (HF 25.02). Hetland, fra Granvin, kom med et spennende forslag om to nye storkommuner, en for indre Hardanger og en for Folgefonna, mens Kvinnherad kommune skulle være for seg selv. Forslaget fikk verken applaus eller direkte motbør.

#### *Kommunene svarer ja*

Kommunestyret i Kvinnherad vedtok igangsetting av samarbeid med syv andre kommuner i Hardanger (Lindeflaten 2002 27.05). På møtet kom det frem at mange fryktet at det omfattende samarbeidet mellom Kvinnherad og kommunene i Hardanger ville redusere Kvinnherads tilknytning til Sunnhordland. Under Eidfjords behandling av saken i kommunestyret den 26. juni kom det opp bekymringer om det forestående samarbeidet, blant annet skepsis til det store geografiske området og eventuelle kostnader (Sekse 2002 27.06). Rolf Jenssen var redd samarbeidet ville først og fremst bli et gode for de store, og at de små bare måtte betale og få redusert tilbudet og færre stillinger (ibid). Jenssen fikk støtte av Gunnar Borge som hadde fått nok av Odda og Kvinnherad og mente de ”kjem snart til å sluka oss”. Odda

kommunestyre vedtok også den 26. juni å gå inn i hovedprosjektet ”Digitale-hardanger.no” (Odda 2002 05.07). Tilsvarende hadde nå alle kommunene gått inn for samarbeidet.

#### *Kommunene igangsetter delprosjekter*

Styringsgruppen besluttet å starte fire delprosjekter, nemlig 1) økonomi og 2) personal/lønn basert på systemet Agresso, 3) post/sak/arkiv basert på WebSak og 4) kart/oppmåling (Odda 2002 05.07). Høykom hadde gitt støtte til de to siste prosjektene. Delprosjektene var organisert under Hardangerrådet med fire deleprosjektledere fra kommunene. Alle kommunene fikk en representant i de enkelte prosjektene. 2.desember kunne en lese at delprosjektet lønn/personal basert på Agresso hadde startet opp og målet var å gi kommunene tilbud om tjenestene fra 1.september 2003 (Odda 2002 02.12). Kommunene i Hardanger og Kvinnherad var i gang med samarbeidet.

## 6.2 ANALYSE DEL 1: FAKTORER

I denne delen av analysen skal jeg ta for meg en drøftning av faktorer av betydning for prosessen. Det er flere faktorer som påvirker mulighetene for interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåinger. I denne delen av analysen vil jeg prøve å klargjøre sentrale faktorer for prosessen. Faktorene kan muligens gi forklaring på hvorfor prosessen endte i samarbeid. Drøftningen tar utgangspunkt i blant annet faktorer som ble identifisert i kapittel 5 og ut fra erfaringer ved interkommunalt samarbeid i kapittel 3. Jeg skal prøve å gå nærmere inn på hvilke aspekter ved faktorene som har hatt særlig betydning for prosessen i Hardanger og Kvinnherad. For eksempel henger noen faktorene sammen som størrelse, avstand og samferdsel.

### 6.2.1 Geografi

Geografi er en faktor som blant annet setter fysiske begrensninger for muligheten for interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing. Denne faktoren har hatt stor betydning for prosessen i Hardanger og Kvinnherad, noe som har sammenheng med et typisk fjordlandskap og høye fjell (kapittel 5). Betydningen av geografi ble også påpekt i forbindelse med Christiansen- utredningen, der Hardanger ble karakterisert

som en geografisk vanskelig region å samarbeide i (NOU 1992; 317). Weigård (1991; 81) påpekte at i periferiregioner legger naturgitte forhold begrensninger på omfanget av det interkommunale samarbeid når det gjelder publikumsrettede tjenester. Naturen representerer en hindring mot å utnytte stordriftsfordeler, dette gjelder også ved sammenslåing av kommunene. Av betydning for samarbeidet i Hardanger og Kvinnherad sett i forhold til faktoren geografi er; størrelse, avstand, kommunikasjon/samferdsel og lokalisering.

### *Størrelse*

Størrelse er et begrep man ikke kan komme unna når det gjelder spørsmålet om mulige strukturelle endringer. Størrelse er en sentral faktor i prosessen og påvirker mulighetene for interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing. Andre har påpekt dette tidligere, for eksempel fant Weigård (1991; x) at størrelse hadde betydning for interkommunalt samarbeid.

Kommunene i denne prosessen er av ulik størrelse, både i areal og antall innbyggere. Et moment er små kommuner kontra store kommuner. En del av kommunestyrerepresentantene i de små kommunene gav uttrykk for skepsis i forhold til sammenslåing med store kommuner. Utsagn som ”Kvinnherad er stor nok i seg selv” er et eksempel. Små kommuner kan føle redsel for å bli dominert av en stor kommune, for eksempel i lokaliseringsspørsmål. Faren for å bli dominert vil virke mindre ved jevnstore kommuner. En annen grunn kan være bekymring for å bli en utkant i en eventuell storkommune. På grunn av blant annet disse forholdene kan interkommunalt samarbeid virke som en bedre løsning enn en sammenslåing for små kommuner. Et samarbeid mellom små og store kommuner har fordeler, for eksempel får de små kommunene tilgang på kompetanse og fagmiljø i de store kommunene. På den annen side er en av ulempene ved et slikt samarbeid asymmetrisk samarbeidsforhold. (Hovik og Myrvold 2001). Ulikhet i størrelse kan ha derfor ha vanskeliggjort kommunesammenslåing og medført at prosessen endte i interkommunalt samarbeid.



Likhet i størrelse kan også påvirke muligheten for sammenslåing og samarbeid. Flere innen faglitteraturen, blant annet Hovik og Myrvold (2001;11), har påpekt at likhet i størrelse kan gjøre både sammenslåing og samarbeid lettere. Et spørsmål man da kan stille seg i denne sammenheng er om ”like barn leker best?”. Det virker som en slik tankegang har kommet til uttrykk i denne prosessen. De fire kommunene Ullensvang, Ulvik, Granvin og Eidfjord har ved flere anledninger under prosessen gitt uttrykk for at de føler seg mer lik hverandre og har tettere bånd seg i mellom enn med resten av Hardanger. Ved sammenligning av innbyggertall og næringsvirksomhet er kommunene like, særlig Eidfjord, Ulvik og Granvin. Jondal kommune har også de samme egenskapene som disse kommunene. Men det at Jondal ikke blir regnet med, som en del av denne gruppen, indikerer at det er tettere bånd mellom kommunene som er grunnen, og ikke likhet som sådan. Det er derfor grunn til å tro at en sammenslåing mellom de fire først nevnte kommunene, ville være enklere å akseptere for de folkevalgte i disse kommunene. På den annen side var den tidligere sammenslåingen mellom Ullensvang og Eidfjord ikke vellykket, og alle kommunene har uttrykt motvilje mot sammenslåinger. Interkommunalt samarbeid kan dermed fremstå som den beste løsningen for kommunene. Et annet forhold er at det er flere kommuner enn de fire med i denne prosessen og dermed var samarbeid trolig den beste løsningen for dem.

Flere av kommunene i denne prosessen kan betegnes som små kommuner. Derfor er småkommuneproblematikk et moment i denne sammenheng. En del forfattere, for eksempel Fimreite og Hovik (2001), har sett på nettopp dette problemet som blant annet går ut på å ikke få tak i kvalifisert arbeidskraft. Et annet problem for små kommuner er generalistkommunekravet som pålegger alle kommunene å yte visse tjenester. Små kommuner kan oppleve det problematisk å sikre alle tjenestene de er pålagt. Det er ting som tyder på at småkommuneproblematikk kan være en av grunnene til igangsettingen av prosessen. Et eksempel er Jondals begrunnelse for å ta initiativ til prosessen, der de blant annet skriver om nye og utvidede oppgaver som det etter hvert ble stadig vanskeligere for små enheter å løse, næringspolitiske nederlag som følge av at de er for små og for ”lette” og vanskeligheter med å

rekruttere fagpersonell (Odda 2001 og Garvik 2002 13.01). Sammenslåing kan være en løsning på småkommuneproblemene, der kommunene kan oppnå effektiviseringsgevinster blant annet ved en felles administrasjon. Men interkommunalt samarbeid kan også være et alternativ, kommunene kan for eksempel også ved samarbeid oppnå stordriftsfordeler. Weigård (1991; 76) mente forekomsten av omfattende interkommunalt samarbeid neppe kom av dens fortreffelige side, men muligheten for å opprettholde relativt små kommuneenheter. Valget av interkommunalt samarbeid indikerer at de små kommunene ikke anser småkommuneproblemene som så prekære at de følte behov for å slå seg sammen. Interkommunalt samarbeid kan trolig løse en del av problemene de små kommunene står overfor, og samtidig gir valget av samarbeid ikke minst muligheten for å opprettholde eksisterende kommunestruktur.

#### *Avstand*

Weigård (1991; 12) mente behov og mulighet for samarbeid var avhengig blant annet av at den fysiske avstanden ikke ble for stor. Sammenslåinger påvirkes også av avstander, den interne kommunikasjonen i en kommune må ikke bli for stor. Avstand påvirker dette caset, for eksempel utgjør kommunene nesten halvparten av Hordaland fylke. Bedret kommunikasjon (se 6.2.1.3) har gjort avstander mindre, men fjellene og fjordene fører ennå til lange avstander internt i regionen. Det kom henvisning til avstand i argumentasjonen mot sammenslåing, for eksempel uttalte ordføreren i Eidfjord at det var lite aktuelt å gå inn i en eventuell storkommune som Folgefonna med begrunnelse at avstandene til Odda og Kvinnherad var for store. Store avstander har derfor trolig påvirket mulighetene for sammenslåing i en negativ retning. En sammenslåing av alle åtte kommunene hadde vært urealistisk. Kommunene fremmet selv i forstudien forslag til mindre kommunesammenslåinger, noe som var mer realistisk. Kommunene valgte likevel ikke sammenslåinger, men utvidet samarbeid.

#### *Samferdsel*

En viktig observasjon i forhold til prosessen i Hardanger og Kvinnherad er betydningen av kommunikasjon og samferdsel, som har vært en av de mest sentrale faktorene. Betydningen av samferdsel kom allerede til uttrykk i den første

formuleringen til Jondal kommune som var ”..i lys av fremtidige samferdselsløysingar” (Jondal 2000). Samferdsel var med andre ord sentral i selve invitasjonen om strukturendring. Områdets geografiske forhold er årsaken til at samferdsel har spilt en så sterk rolle. Fjord og fjell stenger, noe som medfører at mulige kommunikasjonsmuligheter, i form av broer over fjorden og tunneler gjennom fjellene, har fått en stor plass i debatten. Samferdsel er også viktig for utviklingen av regionen. Det er grunn til å tro at samferdsel ikke har hatt den samme sterke betydningen for muligheten for samarbeid og sammenslåing for eksempel på Østlandet.

Regionen Hardanger og kommunen Kvinnherad har fått forbedret kommunikasjon sammenlignet med situasjonen ved den forrige inndelingsreformen på 1960- tallet. Men behovet for forbedring av veinett, nye tunneler og eventuelle broer eksisterer ennå, og kommunikasjonsforbedringene kan bety vesentlig reduksjon av avstand og reisetid. Betydningen av samferdsel, både for prosessen og regionen, kan illustreres ved å se på konsekvensene av den nylig åpne Folgefonnntunnelen. Man kan gå så langt som å hevde at tunnelen var hovedgrunnen til at denne prosessen om kommunestruktur kom. Uten Folgefonnntunnelen ville det ikke vært aktuelt med samtaler om strukturendringer/samarbeid mellom Kvinnherad og kommunene i Hardanger, fjellet ville representert en fysisk hindring. Før tunnelen ble bygd var reisetiden flere timer mellom kommunesentrene Odda og Rosendal, nå tar strekningen cirka 45 minutter å kjøre. Tunnelen har i realiteten åpnet for en ny region i Hordaland, nemlig Folgefonnhalvøya. Dette viser hvor viktig og hvilken betydning nye kommunikasjonsløsninger kan få i en fjord- og fjell region.

Uenighet om samferdsel og forslag til kommunikasjonsløsninger skaper konflikter innad i regionen. Av betydning for denne prosessen er de to kommunikasjonsløsningene, Jondalstunnelen og Hardangerbroen som gir fordeler og utbytte for ulike deler av regionen. Kommunene i nord vil ha fordeler av broen og kommunene i sørvest av tunnelen. En realisering av Jondalstunnelen vil korte ned avstanden mellom Jondal og Kvinnherad kommune og gi ferjefri vei fra Hardanger til

Kvinnherad. I dag må man for eksempel ta to ferjer for å komme seg mellom nabokommunene Jondal og Kvinnherad. Jondalstunnelen vil også, via Folgefonntunnelen, gi kortere avstand mellom Jondal og Odda kommune. Bygging av Hardangerbroen vil gi ferjefri forbindelse fra Ulvik og Granvin på den ene siden av fjorden, over til kommunene Ullensvang og Eidfjord. Jondalstunnelen er planlagt som fylkesveiprosjekt, mens Hardangerbroen er et riksveiprosjekt med avsatte midler fra Hordaland fylke. En sammenslåing mellom de fire kommunene i nord vil kreve bro, mens en storkommune på Folgefonnhalvøya vil kreve tunnelen. Realiseringen av både tunnelen og broen vil kunne påvirke eventuelle senere strukturendringer. Dagens påbegynte interkommunale samarbeid har trolig ikke samme behov for realisering av disse kommunikasjonsprosjektene. Men dersom samarbeidet utvides til å gjelde mange kommunale tjenester, øker behovet for realisering av bro og tunnel. Debattinnlegg i Hardanger folkeblad viser at engasjementet om de to kommunikasjonsløsningene, Jondalstunnel og Hardangerbro har vært stort. Det endte blant annet med at Hardangerrådet offentlig gikk ut for å forklare sitt syn, ved at daglig leder av Hardangerrådet skrev en artikkel i Hardanger folkeblad om at rådet ”krev realisering av både Hardangerbru og Jondalstunnel i NTP- perioden 2002-2011” (Vambheim 2002). Daglig leder var redd for at diskusjonen kunne føre til at regionen ble oppfattet som konfliktfylt. Under møtet i Ulvik ble Hardangerbroen kalt ”en nesten forutsetning for en eventuell sammenslåing” (Melkeraaen 2002 og Ystanes 2001 21.03). Betydningen av de to kommunikasjonsløsningene har også kommet frem under debattene i kommunestyrene. I begynnelsen av prosessen mente en del kommunestyrerepresentanter at initiativet fra Jondal var motivert ut fra ønsket om Jondalstunnelen, og at ønsket om sammenslåing og samarbeid kanskje ikke egentlig hadde vært reelt. Et annet eksempel er fra debatten i kommunestyret i Eidfjord der representanten Liv Myklatun (Sp) minnet om hvor ”enkelte stod då me kjempa for brua. Kven slo til dømes Odda seg saman med? Jau, motstanderne av Hardangerbrua” og påpekte med dette at tanken om sammenslåing var helt uakseptabel (Sekse 30.03.01).

Samferdsel og konflikten om de to kommunikasjonsløsningene har likevel ikke stoppet prosessen, men kan senere gi problemer. Dette ut fra usikkerheten om broen og tunnelen kommer til å bli realisert. Jondalstunnelen har for eksempel fått flertall i Samferdselskomiteen, gjennom Ap, SV, Sp og Frp (Olsen 2002). Med andre ord er midlene lovet i en innstilling og de politiske løftene er på plass, men pengene er ennå ikke bevilget (2003 29.03). Det jeg har forsøkt å vise er at samferdsel er en faktor som bidrar til å øke og redusere mulighetene for strukturelle endringer. Samferdsel har muligens ikke hatt direkte innvirkning på valget av samarbeid, men ganske sikkert indirekte betydning, blant annet i forbindelse med argumenter under prosessen.

### *Lokaliseringskonflikt*

Et forhold ved faktoren geografi i forhold til interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing er lokalisering. I argumentasjonen mot sammenslåing ble det vist til faren for lokaliseringskonflikter. En kommunestyrerepresentant fra Ullensvang påpekte faren om mulig kampen om kommunesenter ved en sammenslåing med storkommunen Kvinnherad. To viktige komponenter i lokaliseringsspørsmålet er avstand og kommunikasjonsforhold. Spørsmålet om lokalisering handler om hvor senteret skal etableres, det vil si hvor det fysisk skal legges. En grunn til at det er viktig å ta for seg lokalisering er at dette fremstår som et av de største problemene for interkommunalt samarbeid (F.eks. Arntsen og Kanstad og Fimreite), også ved sammenslåinger. Dette har sammenheng med blant annet godene en utbygging fører med seg, som for eksempel arbeidsplasser. Et forhold som kan forverre lokaliseringskonflikter i denne regionen er at det ikke er jevnstore kommuner. Daglig leder i Hardangerrådet har uttalt at det velkjente ”lokaliseringstrollet” kom til å dukke opp i samarbeidet ”Digitale- hardanger.no”.

### 6.2.2 Demografi

Antall innbyggere, aldersfordeling og hvor de bor, det vil si spredt eller tett, påvirker både muligheten for samarbeid mellom kommunene og sammenslåing av kommuner. En av grunnene er at bosetningen og innbyggertallet påvirker mulighetene for utnyttelse av stordriftsfordeler. Hardanger, men nå også kanskje Kvinnherad

kommune, står overfor nedgang i befolkningen. Videre har kommunene en høy andel eldre. Siden dette er problemer alle kommunene står ovenfor, kan det ha bidratt til bedring av mulighetene for både interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing.

### *Negativ befolkningsutvikling*

Negativ befolkningsutvikling gjelder særlig for Hardanger, som er en region med stor nedgang i folketallet. Nedgangen står i sterk kontrast til resten av Hordaland fylke som har hatt en oppgang. Kvinnherad har også fått en nedgang i innbyggertallet i 2002. Prognosene for Hardanger og Kvinnherad indikerer en fortsatt negativ utvikling. Den negative befolkningsutvikling vil trolig få spesiell betydning for de små kommunene. For eksempel vil økonomien bli påvirket i negativ retning når antall arbeidstakere går ned og på sikt kan gi regionen få problemer med å få ny næringsvirksomhet og etableringer. Det virker som om nedgangen i innbyggertallene har fått kommunene til å innse at noe må gjøres og dermed bidratt til en mer positiv innstilling til prosessen og økt muligheten for strukturelle endringer. En sammenslåing ville ha øket innbyggertallet, men kommunene motsatte seg denne løsningen. I stedet valgte kommunene interkommunalt samarbeid og mener selv at dette kan løse problemet med nedgang i befolkningen, blant annet fordi regionen gjennom samarbeid vil bli mer attraktiv. Det råder stor usikkerhet om interkommunalt samarbeid er det store ”vidundermiddelet” mot negativ befolkningsutvikling.

### *Alderssammensetningen*

I begrunnelsen til initiativet nevner Jondal problemet med at de unge flytter ut, og at kommunen fikk en stadig høyere andel eldre (Odda 2001). Kommunene i Hardanger har fått en økning i antall eldre innbyggere, i tillegg til at det blir færre mennesker (Kapittel 5). Denne utviklingen kan på sikt medføre reduksjon i de kommunale tjenestene, noe som blant annet har sammenheng med at en del av tjenestene krever et visst befolkningsgrunnlag. Høyere andel eldre og negativ befolkningsutvikling har trolig bidratt i en positiv retning for mulighetene for å starte prosessen mot kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid.

### 6.2.3 Næring

Næringsliv er en annen faktor som kan påvirke et samarbeid og en sammenslåing. I kapittel 5 kommer det frem at kommunene er ulike næringsmessig, for eksempel industri mot turisme og jordbruk. Weigård mente denne ulikheten gjorde Hardanger til en region der det var vanskelig å få til næringssamarbeide. Forskjellen i næring er redusert, noe som har sammenheng med at det i dag er offentlige arbeidsplassene som er størst. Resultatet er at kommunene har de samme problemene, blant annet å etablere annen næringsvirksomhet. Jondal påpekte problemet med å tiltrekke seg annen næringsvirksomhet i sin begrunnelse for å starte prosessen og mente problemet bunnet i at kommunen ble for liten og lett (Odda 2002 25.02).

#### *Offentlige næringsplasser*

I dag utgjør de offentlige arbeidsplassene den største andelen av arbeidsplasser i alle kommunene. Dette er et forhold som kan være til hinder for en sammenslåing og til en viss grad interkommunalt samarbeid. Årsaken er redsel for å tape arbeidsplasser. Tap av offentlige arbeidsplasser ble brukt som et av argumentene mot kommunesammenslåing. Hansen, Heløe og Winswold (2003) påpeker at dette er et materielt argument knyttet til kommuneøkonomien og den kommunale virksomheten, og handler om frykt for tap av arbeidsplasser ved sammenslåing. Hansen, Heløe og Winswold (2003) mener dette er kortsiktige materielle overveielser som skygger over for de langsiktige fordelene med hensyn til sammenslåinger (ibid). Dette er også i tråd med Naustdalslid (1989; 32) som mente at nettopp redsel for å miste arbeidsplasser knyttet til kommunal administrasjon eller annen kommunal aktivitet vil være blant hovedargumentene mot kommunesammenslåing, og at argumentet ville være sterkest i utkantkommunene med svakest næringsgrunnlag. Funn i empirien fra Hardanger og Kvinnherad tyder på dette. Det ble blant annet påpekt at en endring mot større enheter ville bety rasjonalisering og sentralisering av offentlige arbeidsplasser og at dette ikke kan være noe positivt for utkantkommuner (Ullensvang 2001 og Sekse 2001). Et annet forhold som ble presisert var, hvordan kommunale arbeidsplasser i hovedsak hadde bidratt til å rekruttere utdannet ungdom tilbake til bygdene (Ullensvang 2001). En sammenslåing ville nok innebære kutt i antall

offentlige ansatte i Hardanger. Hansen, Heløe og Winswold (2003) mener argumentet om tap av offentlige arbeidsplasser i forbindelse med sammenslåing bunner i kortsiktige materielle overveielser som skygger for de langsiktige fordelene med hensyn til næringsutvikling som en kommunesammenslåing innebærer. Det er grunn til å tro at kommunene ikke oppfatter interkommunalt samarbeid som en trussel mot offentlige arbeidsplasser i samme grad. Omfattende interkommunalt samarbeid om administrasjon og kommunale tjenester kan også medføre tap av offentlige arbeidsplasser, men blir trolig sett på som et bedre alternativ for kommunene enn sammenslåing.

#### 6.2.4 Politikk

Det er opp til politikerne i de ulike kommunene å ta en politisk avgjørelse både om samarbeid og sammenslåing, og et moment som kan påvirke er partisammensetningen i kommunene. Politikk er en faktor som kan påvirke mulighetene for både sammenslåing og samarbeid.

##### *Partisammensetning*

En partifordeling uten et dominerende parti vil trolig gjøre både samarbeid og en sammenslåing lettere. Videre er det en fordel at partifordelingen i kommunene er så lik som mulig. Ved stor ulikhet kan samarbeid virke som en bedre løsning, noe som har sammenheng med at partistrukturen ikke endres. I forhold til en sammenslåing er det største problemet muligens faren for politisk endring. For eksempel ved at sterke partier i små kommuner kan få redusert betydning i en eventuell storkommune. Ulik partifordeling kan dermed bli et hinder for kommunesammenslåing. Et annet problem, som kan oppstå etter en sammenslåing, er en revitalisering av gammel konflikt, det vil si at man forsetter å stemme etter den opprinnelige kommunestrukturen og ikke som en del av en ny storkommune. Ingen av kommunene i Hardanger og Kvinnherad har i dag et dominerende parti. Situasjonen var annerledes tidligere, ved at Odda hadde en stor Arbeiderpartiandel og dermed et dominerende parti, noe som kunne ha vært et hinder for sammenslåing og større samarbeid i Hardanger. Arbeiderpartiets andel har gått ned i Odda og forskjellene mellom kommunene er blitt redusert. Det er likevel noe forskjeller i partifordelingen



mellom kommunene, noe som kan ha gjort interkommunalt samarbeid til en bedre løsning.

#### *Interessemotsetning, samordning, styring og kontroll*

Antallet kommuner har endret seg underveis, noe som trolig har fått betydning for prosessen og påvirket utfallet<sup>14</sup>. Det er grunn til å hevde at jo flere kommuner som er med, jo vanskeligere vil det være å komme til enighet. Det var 8 kommuner med muligens åtte ulike interesser som skulle samordnes. Av den grunn kan økningen av antall kommuner være noe av årsaken til at prosessen endte i interkommunalt samarbeid og ikke i en sammenslåing. Problemet med så mange kommuner er at det blir mange interesser, behov og ønsker som skal samordnes. Trolig har det høye antall kommuner gjort interkommunalt samarbeid til den eneste løsningen man kunne samordne seg om og gjort en sammenslåing umulig. En av grunnene er at ved sammenslåinger bør det samlede resultat for de involverte enhetene innebære en Pareto- forbedring, der ingen taper og minst en tjener på sammenslåingen (Hansen, Heløe og Winswold 2003).

#### 6.2.5 Økonomi

Økonomi er en femte faktor som kan påvirke prosessen. Den enkelte kommunes økonomi kan påvirke mulighetene for både interkommunalt samarbeid og sammenslåing.

#### *Kommuneøkonomien*

Kvinnherad og kommunene i Hardanger ble av Kommunal Monitor plassert i kategoriene rike eller middelsrike til rike kommuner. Med andre ord ble ingen av kommunene karakterisert som fattige. Dette er et forhold som påvirker behovet for interkommunalt samarbeid og en eventuell sammenslåing. God økonomi kan sees som et hinder for samarbeid og sammenslåing, av den grunn at rike kommuner har

---

<sup>14</sup> Etne kommune ble også forespurt, men takket nei, noe som trolig har sammenheng med at Etne er og har interesser i forhold til nabokommunene Ølen og Sveio.

mindre behov for slike løsninger. Økonomisk svakere kommuner har trolig lettere for å se på mulighetene for samarbeid og en sammenslåing.

Flere av kommunene har, til tross for plasseringen i Kommunal Monitor, likevel klaget på økonomien (Ystanes 2000 01.12). Jondal kommune gav uttrykk for at trangere kommuneøkonomi var en av grunnene til initiativet om storkommune og mente det gav grunn til å se på andre administrative løsninger som samtidig kunne gi det samme tjenestetilbudet (Ystanes 2000 18.12 og 2000 01.12). Granvin har også uttrykt at dårlig økonomi lå til grunn for omstillingen, i form av ulike samarbeid (Ulvik 19.12.01, Garvik 2002). Ulvik kommune har påpekt at deres økonomi ikke er så god lenger blant annet på grunn av endring i eiendomsloven og at kommunen har fått bortfall av konsesjonsinntekter. Det ser derfor ut til at kommunenes oppfatning av å ha dårlig kommuneøkonomi faktisk var noe av årsaken til at prosessen kom i gang. Kommunene har likevel objektivt sett en god økonomi sammenlignet med andre kommuner i Norge, hvilket trolig er en av grunnene til at konklusjonen ble utvidet samarbeid i stedet for sammenslåing.

Et annet forhold av betydning er det faktum at mange av kommunene er små. I Norge får små kommuner økonomisk støtte og fare for å miste dette småkommunetillegget kan redusere ønsket om en sammenslåing. Ved å inngå interkommunalt samarbeid kan de små kommunene beholde sin økonomiske støtte og samtidig oppnå stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet.

Kommunene er såkalte ”kraftkommuner” med konsesjoner, noe som kan påvirke muligheten for samarbeid og særlig sammenslåinger. Naustdalslid (1991; 32) mente kraftkommuner var et eksempel på kommuner som man slett ikke kunne vente ville være interessert i sammenslåinger. Ved en sammenslåing vil kommunene måtte dele på kraftinntektene. Et annet problem er at kommunene har ulik inntekt fra konsesjonene og forskjellig antall innbyggere å fordele pengene på. Eidfjord skiller seg klart ut ved å være den kommunen med høyest inntekt gjennom kraft, noe som kommer til uttrykk ved at de har et høyt fritt beløp, og videre det laveste innbyggertall

å fordele dem på. Dette er nok en av grunnene til Eidfjords reservasjon i forhold til en sammenslåing. Interkommunalt samarbeid, i forhold til sammenslåing, vil være et bedre alternativ for kraftkommunene. Dette har sammenheng med at kommunene i et samarbeid vil beholde full kontroll med kraftinntektene og konsesjonene. Det er også grunn til å tro at den forholdsvis gode økonomien og kraftkonsesjonene i stor grad er viktige grunnene til at de små kommunene i Hardanger har klart seg alene.

#### 6.2.6 Tidligere erfaringer og annet samarbeid

Tidligere erfaringer med sammenslåinger og samarbeid kan ha påvirket prosessen i Hardanger og Kvinnherad. Påvirkningen kan være både av negativ og positiv betydning.

##### *Erfaring fra sammenslåing*

I kapittel 4 kommer det frem at det bare har vært en sammenslåing i Hardanger i den senere tid, og da mellom kommunene Ullensvang og Eidfjord. Sammenslåingen mobiliserte motstand og Eidfjord kommune ble etter kamp utskilt fra Ullensvang. Denne erfaringen har hatt betydning for Eidfjords holdning i prosessen. Eidfjord er den kommunen som har uttrykt klareste motvilje mot sammenslåing (Sekse 2001a og 2002). Påvirkningen av sammenslåingen kommer frem i formuleringer som for eksempel ”tvangsekteskapet”, noe som klart tyder på negativ erfaring. Kommunen vedtok, til tross for den uttrykte motviljen mot sammenslåing, å bli med på prosessen om strukturendringer. Trolig har det sammenheng med dilemmaet Eidfjord kommune ser ut til å stå overfor, nemlig at de helst vil være alene, men at de heller ikke vil være utenfor når det skjer endringer i regionen. Det er grunn til å tro at for Eidfjord var samarbeid den eneste løsning de ville ha gått med på og dermed kan kommunens deltakelse ha medført at samarbeid ble den eneste mulige utfallet. På den annen side møtte kommunesammenslåing motstand i alle kommunene. Flere kommunerepresentanter, i ulike kommuner, gav klart uttrykk for at de var i mot kommunesammenslåing, men samtidig positive til samarbeid. Denne motstanden er nok en av de viktigste grunnene til at utfallet ble interkommunalt samarbeid.

Kommunene samarbeider på en rekke områder blant annet om PPT – tjenester og næringsmiddeltilsyn. Erfaringene med interkommunale samarbeid kan ha både negative og positive virkninger.

Et eksempel på interkommunalt samarbeid i regionen er Hardangerrådet. Gjennom regionrådet har kommunene allerede erfaring med å samarbeide og samordne interesser. Det virker som om kommunene er fornøyd med dette samarbeidet, noe som kan ha hatt positiv betydning for prosessen om mulig endring av kommune- og samarbeidsstruktur. Kommunene svarte nei på spørsmålet om å overføre mer makt til Regionrådet i 2002, det vil si gi rådet makt til å fatte beslutninger som kommunestyrene måtte godta (Ystanes 2002 23.10). Kommunene var med andre ord ikke villige til å gi fra seg makt til et annet organ, noe som er interessant sett i forhold til det inngåtte samarbeidet ”Digitale- hardanger.no”.

Kvam kommune har samarbeidsforbindelser både med Hardanger og kommunene Samnanger, Fusa og Bergen, og har av den grunn delte samarbeidsinteresser med ulike aktører. Kvinnherad kommune har sterke forbindelser med regionen Sunnhordland, mens de tre kommunene i nord samarbeider mye med Voss kommune. Kommunene vedtok, samtidig som de takket ja til å bli med i prosessen, å fortsette å forsterke samarbeidet med disse kommunene. Sterke interesser og samarbeid med andre kommuner enn de som er med i prosessen kan ha bidratt til at interkommunalt samarbeid ble det eneste mulige utfallet av prosessen. Det er grunn til å tro at disse kommunene, for eksempel Kvam og Kvinnherad, ikke fullt ut har ønsket sammenslåing. En sammenslåing ville for eksempel ha ført til endringer av eksisterende samarbeidsstruktur.

Et annet eksempel på omfattende samarbeid i regionen er mellom kommunene Ulvik og Granvin. Samarbeidet gjelder personell i administrasjonen, og kommunene har felles helse- og sosialsjef, felles pleie og omsorgsleder, felles flyktningkonsulent,

felles skatteinnkreving, felles kultursjef, felles næringssjef og felles brannsjef (som de også deler med Eidfjord og fra høsten også på deling med Ullensvang). Samarbeidet mellom Ulvik og Granvin har vist at omfattende samarbeid om administrasjon kan gi økonomiske fordeler (Garvik 2003). For det andre hadde interessen for å søke ledige lederstillinger økt vesentlig. Dette er interessante resultater sett i forhold til det kommende samarbeidet ”digitale.hardanger.no”. Tidligere ordfører Terje Breivik kom med et interessant utspill når han uttalte at ”samarbeidet var den beste medisin mot kommunesammenslåing” (Garvik 2003). Uttalelsene til Breivik indikerer at interkommunalt samarbeid nærmest kan bli brukt som et virkemiddel mot sammenslåinger. Utsagnet hentyder at kommunene Granvin og Ulvik ikke har vært interessert i kommunesammenslåinger, noe som også trolig var det reelle i prosessen mellom Hardangerkommunene og Kvinnherad. Dette indikerer også at interkommunalt samarbeid var, og ble, eneste mulige løsning på prosessen.

#### 6.2.7 Rolle/person/nivå

Mulighetene for interkommunalt samarbeid og sammenslåing påvirkes også av hvilket nivå av kommunen som deltar, hvilke personer som er med og rollene disse innehar.

##### *Initiativtaker*

Jondal kommune, ved ordføreren, var initiativtakeren til prosessen. Kommunen er liten både i areal og antall innbyggere, noe som klart har vært til fordel for prosessen. Små kommuner er trolig mer skeptiske til forslag om endring av kommune- og samarbeid struktur fra større kommuner. Det har også vært til fordel for prosessen at initiativet var lokalt og ikke fra sentralt hold, uttalelser som har kommet underveis i prosessen har bekreftet dette.

##### *Nivå og roller*

Det var ordføreren i Jondal, John Skogseth, som kom med initiativet og fikk klarsignal fra kommunestyret. Med andre ord det politiske toppnivået i kommunen. Det har også vært en fordel at ordførerne i alle kommunene var med fra begynnelsen

og ledet prosessen. Hadde for eksempel lavere tjenestemenn i kommunene deltatt og ført frem prosessen, ville det muligens vært vanskeligere å gjennomføre.

Et annet viktig moment i forhold til nivå er det faktum at ganske tidlig i prosessen ble rådmennene i kommunene engasjert. De representerer det høyeste administrative nivået i kommunene og på den måten ble både det politiske og administrative toppnivået i kommunene med på prosessen. Det er også grunn til å tro at dette kan ha gjort at administrasjonene i kommunene har fått et mer positivt syn på prosessen, spesielt siden de deltok aktivt gjennom rådmannen.

Kommunestyrene har vedtatt de store beslutningene i forbindelse med den mulige endringen av kommune- og samarbeidsstrukturen i Hardanger og Kvinnherad. Dette er viktig i forhold til styring og kontrollaspektene ved å inngå i en slik prosess. Det er også viktig at det er de folkevalgte organene som tar disse avgjørelsene, det gir blant annet legitimitet til prosessen. Kommunestyrerepresentantene hadde delt syn på kommunesammenslåing, men støttet alternativet interkommunalt samarbeid. Trolig en viktig grunn til at interkommunalt samarbeid ble kommunenes beslutning.

#### *Person*

John Skogseth, ordføreren i Jondal har uten tvil vært en sentral person i prosessen. Han stod bak initiativet, ble valgt til pressetalsmann og ble leder av styringsgruppen og i tillegg er han i dag lederen av regionrådet i Hardanger. Det har nok vært til fordel for prosessen at Skogseth har vært med fra begynnelsen og er ennå engasjert. Skogseth fikk gode støttespiller i ordføreren i Odda, Toralv Mikkelsen, og Kvinnherads ordfører, Aksel Kloster. Trolig var dette god ”drahjelp” blant annet i form av de positive holdningene ordførerne Mikkelsen og Kloster uttrykte fra begynnelsen av prosessen.

#### 6.2.8 Konklusjon

Gjennomgangen ovenfor viser at det var flere faktorer og forhold som påvirket prosessen og kan gi forklaring på kommunenes valg av interkommunalt samarbeid.

Det finnes ganske sikkert flere faktorer og forhold som kan ha påvirket utfallet av prosessen og som ikke har kommet med i analysen. Det vil av den grunn ikke kunne påpekes eksakt hvilken faktor eller hvilke faktorer som var utslagsgivende, til det er svaret mer komplekst og sammensatt. Men det er grunn til å tro at samarbeid i flere tilfeller kan ha virket som det beste og letteste valget for kommunene. Forstudien tilrådet interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing (Ullensvang 2001 09.10). Deretter kunne kommunene se på endringer (justeringer) i kommunegrensene, og/eller som siste alternativ sammenslåing av to eller flere kommuner.

Valget av interkommunalt samarbeid kan godt være et bra valg for kommunene, men jeg er mer usikker på måten og bakgrunnen til at kommunene tok dette valget. I empirien kommer det frem at forslaget om storkommune og sammenslåinger møtte motstand i kommunestyrene, mens forslaget om interkommunalt samarbeid fikk støtte blant kommunestyrerepresentantene. På møtet i Rosendal henviste kommunene spørsmålet om sammenslåing til nærmere behandling etter at det var trukket en konklusjon i forstudien. Forstudien konkluderte med utvidet samarbeid og behandlet i realiteten lite alternativet sammenslåing. Det ble tatt opp mulige konkrete eksempler på sammenslåinger, i form av kommuner, men ikke noe om fordeler og ulemper med slike kommunesammenslåinger. Dette tyder på at kommunesammenslåing i realiteten aldri ble grundig vurdert som et reelt alternativ. Ordføreren i Jondal og styrelederen for samarbeidet "Digitale- hardanger.no" uttalte for eksempel at motstanden mot sammenslåing hadde vært stor og at dette var tatt til etterretning. Dette indikerer at sammenslåing kan ha blitt valgt bort på et tidlig tidspunkt som en følge av uttrykt motstand i kommunestyrene tidlig i prosessen. Samarbeid kan dermed ha fremstått som den minst problematiske og det politisk letteste valget. Hvis dette er realiteten, blir det dermed usikkerhet om kommunesammenslåing ville vært et bedre alternativ i forhold til kommunenes problemer.

Et annet sentralt moment er at det kom lite motstand og negativ argumentasjon mot alternativet samarbeid rett etter valget om samarbeid fremfor sammenslåing var tatt.

Denne mangelen er underlig med tanke på tidligere erfaringer fra andre interkommunale samarbeid, og som viser at det å etablere et samarbeid ikke er uproblematisk. Ut fra dette er det derfor grunn til å tro samarbeidet kan ha kommet i stand som en følge av trusselen om sammenslåing. Med andre ord må den lette aksepteringen av samarbeid sees i sammenheng med at samarbeid var satt opp som et alternativ til sammenslåing. Interkommunalt samarbeid kan være den beste løsningen for kommunene rett og slett fordi den kunne hindre kommunesammenslåing, noe som innebærer at samarbeid kan ha blitt et virkemiddel mot sammenslåing. Det er ting som tyder på at kommuner foretrekker interkommunalt samarbeid fremfor kommunesammenslåing. Weigård (1991; 83) fant for eksempel ut at flertallet av kommunelederne han kom i kontakt med i sin undersøkelse heller ville ha interkommunalt samarbeid enn sammenslåing. Noe av begrunnelsen var at kommunesammenslåing var følelsesladet. Samarbeid kan derfor bli sett på som et mindre onde i forhold til en sammenslåing. Et eksempel fra dette caset er hentet fra ordføreren i Ulvik, som i Hardanger Folkeblad uttalte at han frøs på ryggen når noen sa sammenslåing, men at det var ting i tiden som tydet på at det var et nødvendig onde (Ystanes 2000 01.12). Empirien viser at flere kommunestyrerepresentanter gav uttrykk for motstand mot kommunesammenslåing. Hardanger Folkeblad nevner, i sammenheng med denne prosessen, kommunegrensene som et politisk tabuområde og ”hellig ku”, noe som viser at sammenslåinger er følelsesladet (Sekse 2001 14.02 og Borge 2002 11.01). Daglig leder for Hardangerrådet, Vambheim, oppsummerte det hele ved å fortelle at de hadde vært inne på å slå sammen kommuner, noe som hadde vist seg å være vanskelig (Ystanes 2002 22.09). Vambheim forklarte at samarbeidet "Digitale- hardanger.no" var alternativ til kommunesammenslåing eller at kommunene rett å slett ble sammenslått med tvang(ibid). Uttalelsen til Vambheim indikerer at motstanden mot sammenslåing var så stor at kommunene endte med interkommunalt samarbeid. Dette gir grunn til å tro at samarbeid kan delvis ha blitt valgt som en strategi mot sammenslåing. Ulvik og Granvin har, i forbindelse med sitt samarbeid, uttalt at de så samarbeid som den beste garanti mot sammenslåing. En parallell til denne uttalelsen finner man i forbindelse med utvidelsen av samarbeidet mellom Bømlo, Fitjar, Stord og Sveio, som mente samarbeid kunne hindre



sammenslåing (Mæland 2001). Samarbeid ble uttalt som den beste garantien for at hver kommune skulle være selvstendig (ibid). Med andre ord var bruk av interkommunalt samarbeid et virkemiddel og strategi mot sammenslåing. Det er ikke usannsynlig at dette også er tilfellet for Hardanger og Kvinnherad. Flere av kommunene har for eksempel uttalt at de trodde sammenslåinger ville komme på sikt, muligens gjennom press fra sentralt hold. Valget av omfattende samarbeid kan derfor være strategi for å motvirke faren for sammenslåinger i fremtiden. Interkommunalt samarbeid kan ha blitt valgt fordi det representerer et mindre ”onde” for kommunene enn en sammenslåing.

Det kan virke som kommunene kan ha valgt interkommunalt samarbeid delvis som en følge av trusselen om kommunesammenslåing og dermed ikke på grunn av dens positive fordeler og fortreffelighet. Dette innebærer en mulighet for at sammenslåing i realiteten kunne ha vært et bedre alternativ. På den annen side er det ikke sikkert at kommunesammenslåinger ville vært den beste løsningen, noe som har sammenheng med blant annet samferdsel, geografi og kraftinntekter. Men ved en bedre utgreiing av alternativet sammenslåing ville valget av samarbeid vært bedre begrunnet og legitimert. Det er likevel grunn til å tro at kommunene gjennom dette samarbeidet vil kunne oppnå en del fordeler og muligens løse noen av problemene de står overfor.

Ordføreren i Jondal og kommunesjefen i Odda uttalte på Hardingtinget 22.februar at hovedmålet med samarbeidsprosjektet var avgrenset til å tenke hva ville en ha gjort dersom regionen var en kommune (Sekse 2002 09.03). På denne måten skulle kommunene møte kravet om fornying og effektivitet, redusere folkenedgangen og minke presset på offentlig økonomi (ibid). Med andre ord skal kommunene tenke som en storkommune uten fysisk å slå seg sammen.

### 6.3 ANALYSE DEL 2: Det teoretiske rammeverket

Proessen til kommunene i Hardanger og Kvinnherad endte med interkommunalt samarbeid og ikke sammenslåinger. Jeg vil i denne delen av analysen se på prosessen i forhold til det teoretiske rammeverket i kapittel 2.

### 6.3.1 De tre verdier

I kapittel 2 kommer det frem at det ikke finnes noe rett størrelse i objektiv forstand, det vil si det er både fordeler og ulemper ved store kommuner så vel som små kommuner. Det ble også vist til at de tre kommunale verdiene autonomi, deltakelse og effektivitet kunne tale for både kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid. Det har ikke blitt foretatt en fullstendig innholdsanalyse med klassifisering, men i stedet sett på hovedinntrykkene i empirien.

#### *Autonomi*

Kommunene har blitt pålagt en rekke oppgaver fra staten, samtidig er det grunn til å hevde at ressursene ikke har økt tilsvarende. Mange av kommunen klager derfor over at alle deres ressurser går med til å utføre disse lovpålagte oppgavene. Av den grunn kan man stille seg spørsmålet om kommunene i dag har frihet? Satt på spissen er kommunen i dag bare et organ for staten. Det er grunn til å hevde at dette ennå ikke er tilfellet. Men økningen i oppgaver på kommunalt nivå aktualiserer spørsmålet om kommunestørrelse. Desentralisering av velferdsoppgaver og utbygging av tjenester, for eksempel muligheten for at kommunene blir tillagt oppgaver innen miljø og jordbruk, kan kreve både økonomisk styrke og en viss størrelse på det lokale apparatet.

#### *Proessen i forhold til teorien*

Det blir framholdt at større enheter står sterkere mot omgivelsene og har større positiv frihet. Dette kan blant annet sees i forbindelse med Dahl og Tufte (1973) begrep om systemkapasitet. I Norge, er det staten gjennom lovgivningen, som i praksis bestemmer kommunenes systemkapasitet, men den faktiske kapasiteten avhenger riktignok av kommunestørrelsen. En sammenslåing til større enheter kan derfor øke kommunenes systemkapasitet og kommunenes evne til å gjøre mer. Newton påpekte at store kommune kan bygge ut flere og mer spesialiserte tjenester enn mindre kommuner. Totaltilbudet kan forventes å bli større i en storkommune, men Weigård har påpekt at dette må korrigeres for innbyggernes tilgjengelighet til tjenesten (1991; 59). Større enheter står trolig sterkere i forhold til statlige myndigheter. Imidlertid mente kommunene i Hardanger og Kvinnherad at økt

systemkapasitet kan oppnås ved det inngåtte samarbeidet. Det er grunn til å tro at kommunene ved utvidet samarbeid kan fremstå som en enhet i forhold til omgivelsene og på den måten få større evne til å motstå ytre press og øke påvirkningsevnen, enn ved at hver kommune hadde stått alene. Det er likevel vanskeligere å oppnå økt systemkapasitet ved samarbeid, i forhold til sammenslåing, blant annet på grunn av samordningen av interesser og problemet med å samle seg om et felles syn.

#### *Dokumentene og argumentasjonen i prosessen*

Verdien autonomi ble sjelden referert til i dokumentene. Dette kan tyde på at det er effektivitetsverdien og deltakelsesverdien som var i fokus, men autonomi har likevel hatt betydning for prosessen. For eksempel er det grunn til å hevde at deler av Jondals begrunnelser for å starte prosessen har sammenheng med verdien autonomi. Jondal mente de i mange sammenhenger ble for små og lette, og at det å bli en større enhet trolig kunne veie opp for dette. Kommunen mente dermed at større enheter var sterkere enheter.

Verdien autonomi gjør seg gjeldende i spørsmålet om kommunenes økonomi, som er gjort nærmere rede for under 6.2.5. Kommunene i denne prosessen er kraftkommuner og karakterisert som ”rike” til ”middelsrike og rike” kommuner. Likevel har kommunene i Hardanger klaget over dårlig økonomi, noe som trolig var en av grunnene til at utredningsprosessen kom i stand. Dårlig økonomi har trolig her sammenheng med begrepet positiv frihet, det vil si frihet til å gjøre bestemte ting. Flere kommuner har påpekt at ressursene går med til å gjennomføre lovpålagte oppgaver og tjenester. Dette innebærer at kommunene opplever begrensninger i handlefriheten når det gjelder å prioritere etter eget ønske og imøtekomme innbyggernes preferanser. Kommunenes konklusjon om økt samarbeid fremfor sammenslåing indikerer at dårlig kommuneøkonomi i praksis ikke var det avgjørende momentet. Hvis den kommunale økonomien var reelt svak, ville prosessen kunne fått et annet utfall i form av sammenslåing. På den annen side kan interkommunalt samarbeid også føre til bedring av økonomien, for eksempel gjennom stordriftsfordeler.

De mange lovpålagte oppgavene fra staten har medført at kommunene føler begrensninger i handlefriheten. Av den grunn kan man spørre seg om det igjen skjer en endring i retning av negativ frihet, det vil si frihet fra statlig regulering i form av lovpålagte oppgaver.

### *Demokrati*

#### *Proessen i forhold til teorien*

Demokrati og deltakelse kan settes i sammenheng med F. Scharps begrep om ”inputorientert” legitimitet. Hansen, Heløe og Winswold (2003; 10) operasjonaliserte input legitimitet som lokal identitet, politisk tillit, borgerforståelse og politisk engasjement. Interkommunal samarbeid er tvetydig i forhold til kommunen som politisk institusjon. På den ene siden tar samarbeid hensyn til input siden ved den kommunale virksomheten fordi den ikke endrer kommunestrukturen. Dette innebærer blant annet at kommunene forsetter med egne valg. For Hardanger som har en del små kommuner, vil dette bety at innbyggernes evne til påvirkning ved kommunevalg ikke endres. Samarbeid kan sees som en løsning som ivaretar det lokale ”naturlige” fellesskapet. En sammenslåing ville i dette tilfellet trolig ha medført endring av det lokale ”naturlige” fellesskapet. Større enheter fører til en reduksjon av nærheten mellom innbyggerne og lokalpolitikere. En sammenslåing til en større enhet kunne derfor ha svekket befolkningens påvirkningsevne ved kommunevalgene. Valget av samarbeid fremfor sammenslåing kan dermed tolkes som et hensyn til inputsiden ved kommunen. På den annen side representerer samarbeid en indirekte form og kan sees som en forringelse av befolkningens deltakelsesmuligheter. Innbyggernes evne til deltakelse gir dermed grunnlag til å hevde at en sammenslåing ville vært en bedre løsning. Kommunens valg av samarbeid kan derfor også sees som en løsning som ikke helt tok hensyn til inputsiden ved den kommunen.

Dahl og Tufte (1973) mente at det ideelle demokratiske system ville tilfredsstillende de to kriteriene borgereffektiviteten og systemkapasiteten. Kriteriene kan settes i forhold til befolkningsstørrelse. Borgereffektiviteten ivaretas best i små enheter, mens systemkapasiteten realiseres i større enheter. Dahl og Tufte kriterier kan tolkes mot

at borgereffektiviteten handler om ivaretagelsen av deltakelse og demokrati. Systemkapasiteten avhenger derimot av autonomi og effektivitet.

Borgereffektiviteten forutsetter direkte befolkningsengasjement i beslutningsprosedyrene. Kommunene valgte å utvide samarbeidet, noe som medførte endringer i den administrative organiseringen, mens de politiske institusjonene i kommunene ville forbli uendret (Odda, 09.10.01). Løsningen med utvidet samarbeid har delte konsekvenser i forhold til borgereffektiviteten. På den ene siden kan man hevde at prosessen i Hardanger og Kvinnherad endte til fordel for borgereffektiviteten og deltakersiden, ved at kommunene videreføres som egne politiske institusjoner og ikke som en større valgenhet. Flere av kommunene er små og vil dermed ha gode vilkår for borgereffektiviteten. På den annen side er interkommunalt samarbeid en form for indirekte demokrati. I dette ligger det at veien fra velgerne blir lengre og innbyggernes evne til å klage og oppnå innflytelse forringes. Innbyggernes påvirkningsmuligheter, blant annet ved valg og verv, reduseres ved interkommunalt samarbeid. Gjennomgangen ovenfor viser at det er grunn til å sette spørsmålstegn med kommunenes utsagn om at de ville bevare lokaldemokratiet ved å inngå i et interkommunalt samarbeid. Weigård (1991; 74) har påpekt at samarbeid i forhold til demokrati er et tveegget sverd, blant annet som en følge av mer uklare ansvarsforhold. Det største problemet ved interkommunalt samarbeid er at det representerer en form for indirekte demokrati. Samarbeid gir derfor vel så store problemer for demokratiet enn hva en sammenslåing i større kommuner kan innebære.

Systemkapasiteten handler, satt på spissen, om det lokale politiske systemets slagkraft. Hansen, Heløe og Winswold (2003, 10) mener det i dag er mer et spørsmål om effektiv ressursforvaltning enn et spørsmål om hvilke oppgaver man reelt er satt til å ivareta overfor sin befolkning. Høy grad av systemkapasitet forutsetter at myndighetene nyter betydelig autonomi både med hensyn til ressursmobilisering og i fordelingen av disse ressursene mellom ulike mål (ibid). En del av Jondals begrunnelser for å starte prosessen kan som nevnt settes i sammenheng med

manglende systemkapasitet. Jondal mente blant annet at kommunen ble for liten og lett i næringsspørsmål og at de hadde problemer med å rekruttere fagpersonell. Kommunene har også ved senere anledninger gitt uttrykk for ønske om mer systemkraft og styrking av regionens konkurransekraft. En sammenslåing til større enheter ville ha økt systemkapasiteten til kommunene i Hardanger og Kvinnherad. Men systemkapasiteten kan også økes gjennom interkommunalt samarbeid, noe Naustdalslid (1989; IV) påpekte ved å henvise til at interkommunalt samarbeid kunne være et alternativ for å styrke kommunens kapasitet. Hardanger og Kvinnherads valg av interkommunalt samarbeid kan derfor hjelpe dem til å øke systemkapasitet, uten en sammenslåing. Valget av samarbeid tyder på at hensynet til systemkapasiteten var sterkere enn borgereffektiviteten. Dette ville også vært resultatet om kommunene hadde valgt sammenslåing, noe som har sammenheng med at dersom hensynet til borgereffektiviteten var sterkest, ville kommunene ikke ha endret på den opprinnelige situasjonen.

#### *Dokumentene og argumentasjon i prosessen;*

Begrepet demokrati og deltakelsesverdien ble noe brukt i dokumentene fra begynnelsen av prosessen. Kommunene konkluderte for eksempel om å arbeide med temaet demokrati under møtet i Rosendal 23. mai (Seks 2001 23.05). Dokumentene refererte mest til kommunenes systemkapasitet og vektla i liten grad hensynet til borgereffektiviteten. Forstudien ble utredet i forhold til både effektivitet og demokrati, men ikke i forhold til autonomi. Forstudien konkluderte med å utvide samarbeidet. Etter dette utelukkes ordet ”demokrati” nesten helt fra dokumentene. I stedet økes fokuset på effektivitet og tjenestetilbud. Fokuset på effektivitet økes betraktelig når de to konsulentfirmaene Bravida og KPMG blir engasjert. Kommunen som demokratisk institusjon og bekymring for innbyggernes evne til deltakelse kom lite frem i dokumentene eller i forhold til valget interkommunalt samarbeid. Ut fra dette kan man hevde at deltakelse, og dermed delvis hensynet til input, ikke ble oppfattet som viktige legitimeringsbegrunnelser for samarbeidet mellom kommunene. Kommunen vektla med andre ord ikke ”government by the people” siden de valgte samarbeid.

Hansen, Heløe og Winswold (2003?) mente at motstanderne av kommunesammenslåing ville bruke argumentasjon ut fra kriteriet om borgereffektiviteten, det vil si å påpeke hvordan befolkningens demokratiske rettigheter ville bli redusert. Dette stemmer i forhold til dette caset, der hensynet til lokaldemokratiet ble brukt som argument mot kommunesammenslåing. Et eksempel er uttalelsen til Nils Moldøen (Rv), kommunerepresentant i Odda, som ”var redd for lokal demokratiet og engasjementet til folk flest i større kommuner” (Syse 2001 16.02). I Eidfjord kommunestyre var Ola B. Hereid (TpB) også redd for at det lokale engasjementet ville forsvinne i en sammenslåing. En skal være forsiktig med å trekke konklusjoner om sammenheng mellom kommunestørrelse og demokrati og deltakelse. For eksempel har Pettersen og Rose (2000; 27) konstatert at demokratiets vilkår i småkommunene varierer, men den tradisjonelle oppfatningen i faglitteraturen er likevel at lokaldemokratiet har spesielt gode vilkår i små kommuner. Motstanderne mot sammenslåing la vekt på inputsiden av kommunesystemet og legitimeringsgrunnlaget var rettet mot de demokratiske sidene og deres konsekvenser ved sammenslåing.

De som ønsker en kommunesammenslåing, vil påpeke fordelene ved økt systemkapasitet. Dette ser ut til å stemme med Jondals begrunnelser for å starte prosessen. Begrunnelsen til Jondal var også i samsvar med funn gjort av Bukve (1999;18), om at kommunenes evne til slagkraft var et problem for de minste kommunene. Både samarbeid og sammenslåing kan øke systemkapasiteten til små kommuner. Bukve (1999; 26) mente interkommunalt samarbeid var et alternativ til sammenslåing for små utkantkommuner som hadde problem med rekruttering, å holde på stabil og kompetent arbeidskraft, ha tilstrekkelig kapasitetsutnyttelse på tjenestetilbudet og å drive et systematisk arbeid med næringsutvikling. Risikoen for de små kommunene ved sammenslåing var store avstander og at tilbudet kunne bli fjernt. I analyse del 1 og kapittel 5 kommer det frem at geografien i regionen er vanskelig. Det er derfor et problem med avstander. Sett i forhold til Bukve er dermed løsningen interkommunalt samarbeid muligens den beste for de små kommunene som Jondal.

### *Avslutning*

Interkommunalt samarbeid er en løsning som til en viss grad tar hensyn til input-siden ved kommunene, fordi kommunene forblir egne politiske enheter med egne kommunestyre og ordførere. Samarbeid er en løsning som lar småkommune strukturen og dens fordeler ved valg stå uberørt. På den annen side innebærer samarbeid en svekkelse av innbyggernes deltakelsesevne og forringelse av borgereffektiviteten. Sett i forhold til deltakelse kan man hevde at en sammenslåing kunne ha vært en bedre løsning. Prosessen i Hardanger og Kvinnherad ser til å ha gått i favør av systemkapasiteten i forhold til Dahl og Tuftes ”trade- off” mellom borgereffektivitet og systemkapasitet.

### *Effektivisering*

I kapittel 2 kommer det frem at verdien effektivitet trolig har fått større fokus i forhold til begrunnelsen av det lokale selvstyret. Tjenestetilbudet har blitt viktig i forhold til kommunenes omdømme. En av grunnene til fokuset på effektivitet kan settes i sammenheng med at omfanget av kommunal tjenesteproduksjon har økt. Økningen har ført til at kommunene stilles overfor større krav om stadig mer effektivitet i tjenestetilbudet, og har trolig medført en endring i retning av ønske om større kommuner.

### *Prosessen i forhold til teorien*

F. Scharpfs (1999) ”output”- legitimitet knyttet seg til myndighetenes evne til å gi folket de ytelser de har behov for og krav på. Dette kan settes i sammenheng med kommunen som forvaltningsorgan og yter av tjenester. Kommunenes interkommunale samarbeid fokuserer bare på forvaltningsdelen av kommunen og dermed en ”output” basert argumentasjon av legitimitet. Det interkommunale samarbeidet blir begrunnet ut fra hensynet til å tilby bedre og nye tjenester (Odda 2002 06.02). Samarbeidet skal videre styrke regionenes konkurransekraft, kompetanse og effektivitet ([www.distriktsforum.net](http://www.distriktsforum.net) 03.06.02). Henvisningen til kommunenes evne til å yte gode tjenester viser til kommunenes outputside. Fokuset rettes mot sikringen av den kommunale tjenesteytingen. Noe som bekrefter fokuset på



forvaltningsdelen av kommunen er kommunenes inntredelse i Servicealliansen<sup>15</sup>. Servicealliansen er et utviklingsprosjekt som har til målsetning å bygge grenseløse kommuner med servicefokusert lokalforvaltning (Odda 2001 25.09). Det vil si nå frem til innbyggerne med best mulige tjenester til lavest mulig kostnad. Med andre ord vektlegges det på effektivitet og kommunen som forvaltningsorgan.

Effektivisering blir ofte delt i de to hovedskillene allokeringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Sammenhengen mellom effektivisering og størrelse er ikke entydig, men kostnadseffektiviteten har blitt ansett som best i store kommuner, mens allokeringseffektiviteten er høyest i de små kommunene. Dette er i samsvar med dilemmaet til Oates om en ”trade- off” mellom en liten kommunes potensial for å levere tjenester som er i samsvar med den enkeltes behov og kostnadsbesparelse ved oppgaveløsning i større regi (17).

Kommunene kunne ha økt kostnadseffektiviteten hvis de hadde valgt sammenslåing. SSB (rapport 2002: 15) har påpekt mulige kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommunene Eidfjord, Jondal, Ullensvang og Odda. Flere av kommunene i regionen er små og ville i teorien fått effektiviseringsgevinster ved sammenslåing gjennom stordriftsfordeler og økt kapasitetsutnyttelse. På den annen side har Naustdalslid (1991; 14) påpekt at det ikke er sikkert en sammenslåing (og dermed økt befolkning) i områder med spredt bosetting skaper de samme vilkår for kommunal tjenesteyting som i kommuner av tilsvarende størrelse (målt i folketall) i områder med konsentrert bosetting, og mente det kunne være et poeng å holde på kommuner med lite folketall og overkommelig areal.

Effektivitet kan brukes som argument for å slå sammen kommuner, men også for å samarbeide. Interkommunalt samarbeid er et alternativ for å øke kostnadseffektiviteten uten å gå sammen i større enheter. Bukve (1999;19) har for

---

<sup>15</sup> Servicealliansen kan sees som et nettverk bygget utenom det etablerte nettverket, det vil si Kommunenes sentralforbund. Servicealliansen er dermed muligens en svekkelse av det tradisjonelle nettverket for kommunene.

eksempel uttalt at når det gjaldt kostnadseffektivitet måtte gevinstene ved sammenslåing sammenlignes med gevinster ved interkommunalt samarbeid. Samarbeidet "Digitale- hardanger.no" hadde som mål å ivareta det lokale selvstyret, men samtidig å øke effektiviteten og bedre tjenestetilbudet til innbyggerne og næringslivet (Odda 2001 02.09, Odda 2002 06.02 og Hofseth 2001 17.10). Kommunene har uttalt at de ønsker å oppnå samme effektivitet, i. e. kostnadseffektiviteten, gjennom samarbeid som de beste av kommunene av samme størrelse, det vil si 37 000 kunne vise til ([www.distriktsforum.net](http://www.distriktsforum.net) 03.06.02). Det ikke urealistisk at kommunene kan oppnå kostnadsbesparelser ved dette samarbeidet om administrasjon. Det er blitt påvist stordriftsfordeler i den kommunale administrasjonen og videre at det var de små kommunene som hadde størst utgifter (NOU 1992). Interkommunalt samarbeid kan være løsningen på hvordan man kan opprettholde småkommunestruktur og ivareta lokale identiteter og likevel oppnå kostnadseffektivitet.

Når det gjelder allokeringseffektiviteten, er effektene mer usikre. Det er grunn til å tro at allokeringseffektiviteten taper både ved sammenslåing og ved omfattende samarbeid. Små kommuner har trolig en mer homogen befolkning, noe som kan forringes ved å etablere større enheter. Interkommunalt samarbeid kan helle, både i positiv og negativ retning. Fungerer samarbeidet bra, kan det føre til tilfredse borgere. Men omfattende samarbeid om kommunale tjenester kan også føre til en reduksjon av den lokale tilpasningen. Interkommunalt samarbeid er likevel mindre omfattende enn en sammenslåing og vil av den grunn ha mindre ringvirkninger for befolkningen. Valget av samarbeid kan derfor muligens sees som en bedre løsning i forhold til allokeringseffektiviteten.

#### *Dokumentene og argumentasjon i prosessen*

Effektivitet har vært nevnt i dokumentene siden prosessen startet. Men hensynet til effektivitet var ikke hovedgrunnen til at prosessen ble satt i gang. Jondal kommunene begrunner igangsettingen blant annet ved å vise til Oppgavefordelingsutvalget, statlige etater i kommunene, skjev utvikling i Hordaland fylke, negativ befolkningsutvikling, nye og utvidede oppgaver som det ble vanskeligere for små

enheter å løse og vanskeligheter med å rekruttere fagpersonell (Lysark). Men effektivisering utgjorde deler av Jondals begrunnelse for initiativet til prosessen. Jondal spurte blant annet om Folgefonnhalvøya kunne bli en fremtidig rasjonell og effektiv kommuneenhet om forholdene ble lagt til rette. Rasjonell og effektiv i forhold til innbyggernes behov for hele aspektet av offentlige tjenester. Rasjonell og effektiv i forhold til verdiskapning og ny næringsvirksomhet på grunnlag av rikt og variert ressursgrunnlag (ibid). Det kom få argumenter om effektivisering i de første kommunestyredebattene, noe som kan ha sammenheng med den generelle motstanden mot kommunesammenslåing. Effektivisering har vært et typisk argument for sammenslåing.

Empirien viser at effektivitet kom i hovedfokus etter konklusjonen om å utvide samarbeidet, i stedet for sammenslåing. Etter valget om samarbeid blir effektivisering oppgitt som begrunnelsen for det interkommunale samarbeidet. Samarbeidet skulle frigjøre ressurser til tjenesteproduksjon, samtidig som kommunene bygget et effektivt og moderne administrativt system (Sekse 2002). Fokuset er nå på administrasjonen og kommunenes tjenesteyting. Funnet er også i samsvar med uttalelsene til rådmannen i Ullensvang, som mente effektivisering ikke var målet han oppfattet i begynnelsen av prosessen, men at endring av fokus skjedde underveis i prosessen (Ullensvang 2001 09). Rådmannen beskrev endringen som fra et prosjekt i lys av nye samferdselsprosjekter til snakk om effektivisering og modernisering i kommuneorganisasjonene ved hjelp av samarbeid og IT (ibid).

I det kommunene velger å utvide samarbeidet kommer effektivisering sterkt inn i forhold til kommunenes argumenter. Kommunen henviser blant annet også til trange ressursrammer i forhold til behovet for kommunale tjenester. Argumentene i forhold til det kommende samarbeidet var knyttet mot outputsiden ved den kommunale aktiviteten, blant annet skulle samarbeidet sikre gode tjenester til befolkningen og utvikle et slagkraftig næringsliv. Sentralt i samarbeidet står kommunenes evne til å sikre og gi tilfredsstillende tjenesteproduksjon. Interkommunalt samarbeid var dermed et virkemiddel for å sikre borgerne de tjenestene de hadde krav på.

Samarbeidet skal også hjelpe kommunene til å yte bedre tjenester, rekruttere fagpersonell og øke effektiviteten. Begrunnelsene for det interkommunale samarbeidet passer dermed inn med ”klassiske samarbeidsgrunner”. Kommunenes mål og ønsker med samarbeidet var identisk med Hovik og Myrvolds (2001; 11) beskrivelse av motiv for samarbeid, nemlig ut fra ønsket om økt effektivitet, behov for å rekruttere fagfolk og målsetning om å gi brukerne bedre tilbud. Weigårds (1991; 69- 70) grunner til at kommuner samarbeidet passer også inn i forhold til det inngåtte samarbeidet mellom Hardanger og Kvinnherad, blant annet å oppnå stordriftsfordeler og besparelser og øke regionens slagkraft. Det som skiller dette samarbeidet ut fra andre samarbeid er at prosessen startet med spørsmålet om sammenslåing. Interkommunalt samarbeid var dermed alternativet kommunene valgte i stedet for sammenslåing. Interessant i den sammenheng er det at kommunene valgte å se på det danske samarbeidet mellom Tørring- Uldum, Hedenstad og Juelsminde fordi de hadde diskutert sammenslåing før de hadde valgt samarbeid. Med andre ord så kommunene på et tilfelle som hadde hatt en liknende utvikling som dem selv.

#### *Avslutning*

Hensynet til effektivitet var ikke den viktigste grunnen for at kommunene startet prosessen. Gjennomgangen ovenfor og empirien viser at det var etter kommunenes avgjørelse om å gå inn i samarbeid i stedet for sammenslåing fokuset på effektivitet og kostnadseffektivitet kom inn. Effektivitet ble begrunnelsen for det interkommunale samarbeidet.

Løsningen interkommunalt samarbeid om administrative oppgaver, er til fordel for hensynet til output. Kommunene legger nemlig vekt på evnen og mulighetene til å yte gode tjenester til innbyggerne som begrunnelse for samarbeidet.

#### 6.3.2 Policy- typologi

Det var mange aktører med i denne prosessen og dermed i selve beslutningsprosessen. Høyst sannsynlig vanskeliggjorde antall aktører prosessen som førte til vedtaket, ved at den ble mer kompleks. Det er derfor grunn til å tro at antall aktører kan ha vært en av grunnene til utfallet samarbeid (Se under avsnittet 6.2.4.2).

Mange aktører fører til at det er flere interesser som skal samordnes. I spill med flere aktører øker usikkerheten, blant annet om nytte og tap.

Kommunene vedtok å utvide samarbeidet og ikke å gjennomføre sammenslåinger. Beslutningen kan sees ut fra et bytteperspektiv mellom flere aktører. Det vil si at kommunene, både ved frivillig samarbeid og sammenslåing, bare blir med om de føler de får utbytte og positiv nytteverdi ved endringen. Sagt på en annen måte vil ikke kommunene gå med på samarbeid eller sammenslåinger de forventer å tape på, både i form av ressurser og tid. Det kan ligge både objektive og subjektive kriterier til grunn for avgjørelsen om tap, noe som betyr at kommunenes egendefinisjon av tap ikke alltid nødvendigvis er i samsvar med hva det reelle tapet ville vært. Resultatet er at det må foreligge en såkalt vinn- vinn situasjon for kommunene. Hansen (2000) tok for seg slike beslutninger i en policy- typologien (Se figur 2.1) Kommuner som beslutter må være i en vinn- vinn situasjon, det vil si en situasjon der alle partene vil ha økt nytte av den policyen som vedtas (Se figur 2.1, øverst rubrikk til høyre). Dette er såkalte Pareto- endringer der ingen taper og minst en part tjener på tiltaket. Antall aktører er trolig en av grunnene til valget interkommunalt samarbeid fremfor sammenslåinger.

### 6.3.3 Institusjonell teori

#### *Forvaltningsorgan og politisk institusjon*

Kommunene i Norge er både egne politiske institusjoner og forvaltningsorganer for staten. Kommunene valgte ganske tidlig å gå inn for løsningen utvidet samarbeid om administrasjon og tjenester. Kommunene mente selv denne løsningen var til fordel for demokratiet, siden kommunene fortsatte som selvstendige politiske institusjoner. Som nevnt tidligere er dette høyst diskutabelt siden samarbeid representerer en mer indirekte styreform. Det kan også settes spørsmålstegn om det er mulig å skille mellom administrasjon og politikk slik disse kommunene mener. Dette spørsmålet blir enda mer sentralt hvis kommunene gjennomfører intensjonen om å utvide samarbeidet til å omfatte mange kommunale tjenester.

Etter valget om å gå inn i samarbeid kom fokuset på effektivisering og kommunen som forvaltningsorgan, noe som forsterkes når kommunene engasjerte konsulentfirmaene KPMG og Bravida. Det er kommunen som en hensiktsmessig måte å organisere tjenesteyting på som står i sentrum. Dette er i tråd med det instrumentelle synet på kommunene og er også Arbeiderpartiets syn på kommunene. Dokumentene, skissen og den strategiske planen til konsulentfirmaene bekrefter denne endringen mot fokus på forvaltningsdelen av kommunen. Dokumentene tar lite for seg kommunene som politiske institusjoner eller hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid kan få for demokratiet og deltakelsen i kommunene. Fokuset er rettet mot å løse kommunens problem i form av tjenesteproduksjon og finansielle forhold.

Hardangers og Kvinnherads begrunnelse for valget av samarbeid er faktisk ganske identisk med Høyres syn i Christiansen- utredningen. Høyre vektla nye former for organisering av tjenesteytingen, og mente at man gjennom blant annet interkommunalt samarbeid mer effektivt kunne oppnå de gevinster som sammenslåing kunne innebære med hensyn til effektiv tjenesteproduksjon, samtidig som man ikke svekket den demokratiske styrken som små kommuner ble antatt å ha (Hansen 2003?). I dette synet er det med andre ord både input og output argumenter.

#### *Samarbeidsformer etter grad av institusjonalisering*

Bukve (1999;2) mente konsekvensene for demokrati og effektivitet var avhengig av på hvilken måte kommunestrukturen ble endret og trakk et hovedskille mellom kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid. Bukve tok for seg samarbeidsformer etter grad av institusjonalisering, i forhold til Krasners begreper om bredde og dybde. Bredden ble målt etter omfanget på samarbeidet, mens dybden ble målt etter graden av samarbeid (se figur 2.2). Kommunene valgte ikke ytterpunktet sammenslåing, men den mindre institusjonaliserte formen samarbeid. Ut fra empirien kan det hevdes at samarbeidet ”Digitale- hardanger.no” faller inn under kategorien ”Formelt heilskaplig samarbeid”, dette er etter Bukves firefeltstabell den kategorien som er nærmest sammenslåing.

Et sentralt spørsmål i den sammenheng er hvor omfattende samarbeidet skal bli i dybden og bredden, det vil si hvor institusjonalisert det skal bli, før kommunene vurderer sammenslåing som et alternativ. En grunn til at spørsmålet er særlig relevant i dette caset, er at kommunene har intensjoner om å utvide samarbeidet ”Digitale-hardanger.no” til å gjelde flere tjenester. Dermed kan man sette spørsmålsteget om ikke en sammenslåing ville vært bedre alternativ. Hensynet til for eksempel innbyggernes deltakelse og lokaldemokratiet taler mer for løsningen kommunesammenslåing. Kommunenes valg tyder på at de heller vil ha omfattende samarbeid enn sammenslåing. Kommunesammenslåing kan dermed fremstå som det siste alternativet for kommunene, det vil si det største ondet kommunene kan få.

#### *Kommunens ”jeg” og identitet;*

Det er grunn til å hevde at kommuneinstitusjonene i Norge har utviklet et ”jeg” etter Selznicks definisjon. I dette ligger det at kommunen kjennetegnes av verdier utover de rent instrumentelle. Når en organisasjon blir en institusjon vil de utvikle en interesse for selvoppholdelse.

Valget av samarbeid fremfor sammenslåing kan, i forhold til institusjonell teori, sees som en mindre radikal endring. Samarbeid kan forstås som en treghet mot en radikal endring. Noe som bekrefter dette er formuleringen i forstudien om å ville utvide samarbeidet mellom kommunene før en eventuelt gikk videre med kommunesammenslåing. Utvidelsen av samarbeidet kan tolkes som en mer naturlig prosess, men også som en motstand mot endring. Bukve (1999) mente for eksempel at en av de positive sidene ved interkommunalt samarbeid var at samarbeidet kunne være en modningsprosess mot sammenslåing og fungere som et første skritt mot sammenslåing. Men han påpeker at det var et problem når interkommunalt samarbeid ble et prosjekt for å slippe den politiske risiko som det lå i å gå inn for sammenslåing (Bukve 1999;25-26). Valget om å gå inn i interkommunalt samarbeid utelukker ikke fremtidige sammenslåinger. Samarbeid kan faktisk vise seg å være et fordelaktig trinn mot eventuelle sammenslåinger siden det digitale samarbeidet vil gi regionen et felles datasystem.

Kommunes ”jeg” kan settes i sammenheng med kommunens egen identitet. Fevolden og Sørensen (1989; 73) mente for eksempel at ” den lokale identiteten spiller en større rolle for karakteren av det lokale selvstyret i Norge sammenlignet med svært mange andre land”. De så på den lokale identiteten som basis for selvstendige institusjoner (ibid). Kommunene i Norge bruker symboler for å utrykke et ”jeg” og vise sin identitet. Ett eksempel er bruken av kommunevåpen, og et annet er den økende bruken av ordførerkjeder. Slike symboler gir innbyggerne en følelse av felleskap og identitet som skiller dem fra andre. I Norge er det vanlig å sette sin egen identitet i forbindelse med den kommunen man er født eller bor i, noe som for eksempel ikke er så vanlig i USA. Hvis kommunene er bevisst sin identitet og ”jeg” vil det bli vanskeligere å ”utslette” seg selv, for eksempel ved å gå inn i en storkommune. Konflikter oppstår for eksempel i kamp om nytt navn på kommunen. Rådmannen i Eidfjord uttrykte for eksempel sin skepsis mot storkommune ved å henvise til at Eidfjord kommune kunne ende med bare et par kommunestyreplasser i en eventuell storkommune.

Det er flere som har påpekt at identitet kan spille inn både når det gjelder sammenslåing og samarbeid. Hovik og Myrvold (2001; 18 og 163) mente at et av hinderne for interkommunalt samarbeid var følelsesmessige og identitetsmessige forhold. Kommunenes identitet var knyttet til å yte tilbud, noe som medførte at politikerne og innbyggerne hadde redsel for å miste lokaltilbud eller styring av tjenestene ved samarbeid (Hovik og Myrvold 2001; 11). Dette er forhold som er like sentrale ved sammenslåing. Naustdalslid (1991; 37) skrev at argumentene som ble brukt som motargumenter til kommunesammenslåing var knyttet til lokal identitet, demokrati og lokalt felleskap. Naustdalslid (1989; 10) mente at kommunen ble sett på som et samfunn, det vil si at kommunene ble oppfattet i forhold til aspektene sosial og kulturell realitet, lokal identitet og lokal interesse. Folk knyttet sin identitet til kommunen som territorium, for eksempel svarte folk kommunenavnet når de ble spurt hvor de kom fra. Sammenslåinger endret derfor folks identitet og Naustdalslid mente at her lå en ikke uvesentlig del av forklaringen på motstand mot kommunesammenslåing. Hansen, Heløe og Winswold (2003) har undersøkt om



mindre kommuner hadde høyere input, i form av lokal identitet, politisk tillit, borgerforståelse og politisk engasjement. Resultatet var at betydningen av kommunestørrelse var nokså beskjedne når det gjaldt befolkningens forankring i og identifikasjon med den kommunen de bodde i. Det var liten forskjell mellom store og små kommuner. Dette er et interessant funn i forhold til antagelsen om at mindre kommuner har sterkere kommuneidentitet og bedre forhold for lokaldemokratiet.

### *Avslutning*

I kommunenes institusjonsdel ligger trolig noe av forklaringen på motstanden mot endring i form av kommunesammenslåing. Sammenslåing innebærer endring av den politiske institusjonsdelen av kommunene. Interkommunalt samarbeid innebærer på den annen side bare endring i forvaltningsdelen av kommunene og kan derfor sees som en mindre radikal endring for kommunene. Det er derfor grunn til å tro at det er lettere for kommunene og de lokale politikerne å inngå samarbeid enn en fullstendig sammenslåing. Samarbeid om forvaltningsdelen medfører også at kommunen som eget lokalsamfunn består og at identiteten knyttet til den enkelte kommune forblir uendret. Hardanger og Kvinnherads valg om utvidet samarbeid og deres fremtidige planer om å utvide dette samarbeidet, kan tyde på at kommunene er villige til å strekke seg langt for å unngå å bli sammenslått.

## Kapittel 7 Avslutning

Kommunene har i de siste tiårene blitt pålagt en rekke oppgaver og tjenester. I tillegg er det i dag store muligheter for at det vil komme flere oppgaver på kommunalt nivå. Dette medfører en aktualisering av kommunegrensene og kommunestørrelse. Dagens samarbeidsregjering arbeider for større kommuner eller alternativet utvidet samarbeid. Kommunene i Hardanger og Kvinnherad kommune gjennomførte nylig en prosess med muligheter for strukturendring.

*Jeg vil se på hva som hendte i prosessen og hvorfor den endte med interkommunalt samarbeid.*

Oppgaven har prøvd å ta for seg hva som hendte i prosessen og hvorfor kommunene endte med alternativet interkommunalt samarbeid. Prosessen startet med et initiativ til en storkommune på Folgefonnhalvøya. Initiativet til Jondal åpnet for både sammenslåing og samarbeid, men i de første dokumentene og avisartiklene refereres det til ønsket om en storkommune. Den første endringen i holdningen til prosessen kom i forbindelse med behandlingen av prosessen i kommunestyrene. Flere av kommunestyrerepresentantene kom nemlig med klare motforestillinger mot kommunesammenslåing, mens de utrykte støtte til alternativet samarbeid. Dette var trolig grunnen til at kommunegrenser ble lite diskutert allerede på møtet i Rosendal, den 23. mai 2001. Forstudien som ble fremlagt litt senere konkluderte med utvidet samarbeid. Tidlig i forstudien blir interkommunalt samarbeid nevnt som et alternativ til sammenslåing, blant annet fordi det på mange måter kunne gi store effektiviseringsgevinster (forstudien). Det ble henvist til Danmark som gjennom strategisk satsing på samarbeid hadde fått frem nye samarbeidsalternativer, og forstudien påpekte at årsaken til dette hadde vært kommuneøkonomien og trusselen om sammenslåing. Forstudien mente utvidet samarbeid kunne føre til en styrking av kommunenes tjenestetilbud og til en viss grad redusere kostnadene. Av den grunn burde kommunene grundig vurdere å utvide samarbeidet (ibid). Forstudien behandlet

bare alternativet kommunesammenslåing ved å henvise til eksempler på sammenslåinger og hvilket folketall de eventuelt ville få, det ble for eksempel ikke nevnt fordeler eller ulemper ved sammenslåing. Alle kommunene vedtar å gå videre med utvidet samarbeid og kommunene går helt bort fra alternativet sammenslåing. Jeg er ikke uenig med valget av samarbeid men setter spørsmålstegn ved fremgangsmåten for dette valget.

I empirien kom det også frem en endring av holdning til samarbeid underveis i prosessen. I begynnelsen blir det påpekt at man er imot sammenslåing men for en utvidelse av samarbeidet. Det uttrykkes flere ganger positiv holdning til interkommunalt samarbeid. Endringen kommer inn under den siste behandlingen av saken der kommunene skulle vedta om de ville gå inn i samarbeidet ”Digitale-hardanger.no”. Et eksempel er Eidfjord kommune hvor det på kommunestyremøtet kom opp motforestillinger mot det kommende interkommunale samarbeidet. Dette har trolig sammenheng med at kommunene har stått overfor ulike problemstillinger. Ved førstegangs behandling av saken var interkommunalt samarbeid satt opp som et alternativ mot kommunesammenslåing, mens under andre gangs behandlingen skulle kommunene bare ta stilling til å inngå i et samarbeid. Endringen i holdningen til samarbeid, sammen med den mangelfulle behandlingen av alternativet sammenslåing indikerer at kommunene kan ha brukt interkommunalt samarbeid som et virkemiddel mot kommunesammenslåing. Interkommunalt samarbeid kan ha blitt en løsningsstrategi for å fortsette å være selvstendige kommuner. Fimreite og Kylland (1992; 3) og Weigård mente for eksempel at ønsket om å opprettholde nåværende kommunestruktur kunne være en viktig drivkraft i etablering av interkommunale samarbeidsordninger. En indikasjon på dette finner man i en av debattene til Odda kommunestyre der kommunestyrerepresentantene uttrykte bekymring for at samarbeidet ”Digitale-hardanger.no” var et første skritt mot en sammenslåing. Ordføreren i Odda svarte på denne bekymringen ved å henvise til at han mente dette samarbeidet hadde motsatt effekt og at eventuelle sammenslåinger nå var langt frem i tid.

I analysedel 1 kommer det frem at det er flere faktorer som kan ha påvirket valget av interkommunalt samarbeid. Jeg mener samarbeid sett i forhold til konsekvensene ved sammenslåing kan ha blitt sett på som en lettere løsning for kommunene i Hardanger og Kvinnherad kommune. Gjennomgangen av faktorene viser også at svaret er komplekst og sammensatt, men viser samtidig at samarbeid i flere sammenhenger kan virke som en bedre løsning for kommunene. Dette gjelder særlig med hensyn til kraftkonsesjoner, geografi, samferdsel og tap av arbeidsplasser. Kommunenes valg av å utvide samarbeidet utelukker ikke sammenslåing i fremtiden og kan i flere henseende være et hensiktsmessig førsteskritt.

Hvis kommunene realiserer intensjonen om å legge flere av de offentlige tjenestene inn i det interkommunale samarbeidet, kan det være grunn til å mene at en sammenslåing ville vært mer hensiktsmessig, blant annet sett i forhold til Bukves firefeltstabell om institusjonalisering. Weigård har også påpekt at dersom kommunene i en region var nødt til å samarbeide om nesten alt de drev med, tilsa fornuften at det vil være best ut fra folkestyre- og effektivitetsgrunner å slå dem sammen. En annen side ved omfattende samarbeid mellom Hardanger og Kvinnherad er spørsmålet om ikke kommunene dermed går i retning av en finsk modell, det vil si en slags kommuneblokk?

*Var det hensyn til effektivitet som var grunnen til at prosessen startet?*

I analysedel 2 kommer det frem at svaret på dette spørsmålet er nei. Effektivitet var ikke hovedgrunnen alene til at prosessen startet. Det var andre grunner som var vel så sterke, for eksempel samferdsel og manglende systemkapasitet i kommunene. Men hensynet til effektivitet ble begrunnelsen for valget om å utvide samarbeidet. Hensynet til effektivitet dominerer den videre prosessen mot vedtaket om å utvide samarbeidet. Kommunene refererte lite til autonomi og demokrati/deltakelse, kommunene har for eksempel ikke satt spørsmålsteget til de negative sidene interkommunalt samarbeid har i forhold til deltakelse som en følge av dens indirekte demokratiske form. Det interkommunale samarbeid har blitt kalt svaret

hardangerkommunene har på effektiviseringskravet, men det hele startet som en prosess mot mulige endringer av kommunestrukturen og samarbeidsstrukturen.

Er interkommunalt samarbeid den rette vei for Hardanger og Kvinnherad? I kapittel 3 kom det frem at det er delte meninger om samarbeid representerer et fullgodt alternativ til sammenslåinger. Det er og blir et vanskelig spørsmål, men til syvende og sist er det bare kommunene i Hardanger og Kvinnherad kommune som selv kan bestemme svaret på spørsmålet. Det er likevel grunn til å tro at det inngåtte interkommunale samarbeidet kan avhjelpe en del av de problemene Hardanger og Kvinnherad står ovenfor. Kommunene kan for eksempel øke kostnadseffektiviteten, oppnå stordriftsfordeler og trolig øke deres systemkapasitet. Erfaringer fra samarbeidet mellom Ulvik og Granvin tyder også på at kommunene lettere kan få rekruttere fagpersonell gjennom samarbeidet ”Digitale- hardanger.no”. Interkommunalt samarbeid kan derfor hjelpe kommunene i Hardanger og Kvinnherad med en del av de problemene de står overfor.

# I appendiks

**Tabell 5.3. Folketallprognoser i absolutte tall**

Kommune	Progn. 2000	Folket. 2000	Endring	Progn. 2015	Endr. 2000 -2015
Ulvik	1 266	1 227	-39	1 050	-177
Granvin	1 024	1 049	+25	950	-99
Eidfjord	1 086	1 070	-16	908	-162
Ullensvang	3 740	3 559	-181	3 258	-301
Jondal	1 200	1 148	-52	970	-178
Kvam	8 342	8 601	+259	8 567	-34
Odda	8 091	7 736	-355	7 093	-643
Hardanger	24 749	24 390	-359	22 796	-1 594
Kvinnherad	13 014	13 200	+186	13 327	+127
SUM	37 763	37 590	-173	36 123	-1 467

Kilde: Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og Hardanger.

**Tabell 5.5. Bostedsbygging.**

Kommune	Bosted 1982- 1990	Bosteder 1991- 2000	Sum Bosteder
Ulvik	90	56	146
Granvin	56	64	120
Eidfjord	89	47	136
Ullensvang	194	85	179
Jondal	64	42	106
Kvam	455	271	726
Odda	376	144	520
Hardanger	1324	709	2033
Kvinnherad	787	737	1524
SUM	2111	1446	3557

Kilde: Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og Hardanger.

**Tabell 5.6. Næringsstrukturen i kommunene etter yrkesaktive/arbeidsplasser.**

Yrkesaktive Kommune / arbeids- plasser etter næring			Ulvik	Granvin	Eidfjord	Ullensvang	Jondal	Kvam	Odda	Hardanger	Kvinherad	SUM
	Jordbruk, skogbruk og fiske	1970	277	205	127	861	179	856	217	2722	1006	3728
		1990	123	89	44	398	101	531	134	1420	706	2126
		1999	69	50	16	213	58	515	42	963	342	1305
	Industri, bygg og anlegg	1970	93	113	119	411	151	1467	2328	4682	2178	6860
		1990	110	146	170	526	122	1355	1839	4268	2347	6615
		1999	78	128	92	234	76	986	1541	3135	1681	4816
	Handel, transport og reiseliv	1970	180	116	98	310	110	795	860	2469	807	3276
		1990	152	115	114	442	94	988	771	2676	1326	4002
		1999	100	71	61	259	62	714	643	1910	791	2701
	Priv./off.tje nesteyting+ annet	1970	83	76	52	241	104	721	935	2212	872	3084
		1990	247	179	223	704	223	1368	1498	4442	2210	6652
		1999	231	143	228	546	135	1433	1310	4026	2405	6431

1970 og 1990 viser yrkesaktive, mens 1999 viser arbeidsplasser

Kilde: Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for: Folgefønhalvøya og Hardanger (2001).

# Litteraturliste

- Andersen, Ib (red.) (1990): *Valg af organisations- sociologiske metoder*. København: Samfundslitteratur.
- Arntsen, Dag og Atle Kanstad (1992): "Interkommunalt samarbeid i Vesterålen", i *Interkommunalt samarbeid i Norden*, redigert av Baldersheim, Harald, Anne Lise Fimreite og Torodd Strand. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Konferanserapport.
- Baldersheim, Harald og Anne Lise Fimreite (1992): "Hovedlinjene i det interkommunale samarbeidet i Norden" i *Interkommunalt samarbeid i Norden*, redigert av Baldersheim, Harald, Anne Lise Fimreite og Torodd Strand. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Konferanserapport.
- Bukve, Oddbjørn (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status quo. Kva bør skje med kommunestrukturen?* Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane. Rapport nr. 1.
- Caporaso, James A., Jeffrey T. Checkel og Joseph Jupille (kommer): *Integrating Institutions: Theory, Method, and the Study of the European Union*. Special issue of *Comparative Political Studies*, v. 36, nos. 1-2. Artikkel.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (1992): *Kommunal organisering*". Oslo: Tano.
- Fimreite, Anne Lise (1992): "Interkommunalt samarbeide i Nordhordaland" i *Interkommunalt samarbeid i Norden*, redigert av Baldersheim, Harald, Anne Lise Fimreite og Torodd Strand. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Konferanserapport.
- Fimreite, Anne Lise og Olav Kylland (1992): *Interkommunalt samarbeid – muligheter på tross av begrensninger*. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Notat nr 35.
- Frydensberg, Ole (1992): "Udviklingen af nye og alternative modeller i Danmark – tendenser, baggrund og indhold", i *Interkommunalt samarbeid i Norden*, redigert av Baldersheim, Harald, Anne Lise Fimreite og Torodd Strand. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Konferanserapport.
- Hellevik, Ottar (1994): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hordaland fylkeskommune, Avdeling for regional utvikling, Plan- og miljøseksjonen (2002): *Fylkesstatistikk Hordaland 2002*. Bergen.
- Grønlie, Tore (red.) (1999): *Forvaltning for politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore (2000): "Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?", kap. 5 i Baldersheim, Harald, og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). PLUSS SERIE 3-2000.
- Hansen, Tore og Sissel Hovik (2001): "Kommunestyret som nasjonal rekrutteringsarena" i Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): *Lekmannsstyret under press*. Oslo: Kommuneforlaget.



- Hansen, Tore, Leif Arne Heløe og Marthe Winswold (2003): ”*Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*”. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Rapport nr. 10.
- Hompland, Andreas og Jon Naustdalslid (1993): *Dei arme små*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Hovik, Sissel og Trine Monica Myrvold (1992): *Er det størrelsen det kommer av på?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Rapport nr. 8.
- Juvkam, Dag (1999): *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. Statistisk sentralbyrå. Nr. 13
- Keating, Michael (1995): ”Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice”, kap. 7 i Judge, David, Gerry Stoker and Harold Wolman (red.): *Theories of Urban Politics*. Sage Publications Ltd.
- Kjellberg, Francesco (1974): *Det kommunale selvstyret i Norge i komparativt perspektiv*. Universitetet i Oslo.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – En innføring*. Oslo: TANO A.S.
- Kleven, Terje (1997): ”Forholdet kommune – stat i et legitimitetsperspektiv”, kap. 1 i Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta: Tano Aschehoug.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåinger av kommuner*. Statistisk sentralbyrå. Rapport nr. 15.
- Larsen, Helge O. (1995): ”Demokrati og kommuneinndelingen”, kap. 1 i Hansen, Tore og Audun Offerdal(red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: Tano.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lindholm, Kaj (1992): ”Alternativa modeller för interkommunalt samarbete – Finland”, i *Interkommunalt samarbeid i Norden*, redigert av Baldersheim, Harald, Anne Lise Fimreite og Torodd Strand. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Konferanserapport.
- Lorentzen, Kjell (1978): *Interkommunalt samarbeid. En undersøkelse av betingelser for at samarbeidet mellom norske kommuner skal komme i stand*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Naustdalslid, Jon (1989): *Kommunestrukturen – problem og forskningsoppgaver*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Notat nr. 107.
- Naustdalslid, Jon (1991): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Rapport nr. 26.
- Nerbøvik, Jostein (1996): *Norsk historie 1887-1905 frå jordbrukssamfunn mot organisasjonssamfunn*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Newton, K (1982): ”Is small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government”, *Political Studies*, The Journal of the Political Studies Association of the United Kingdom. Oxford: Clarendon Press. Nr. 30: 190-206.
- Norsk Samfunnsvitenskaplige Datatjeneste (2000): *Kommunal monitor*. Bergen.
- NOU (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*”. Norges offentlige utredninger. Oslo. Nr. 22.

- NOU (1992): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Norges offentlige utredninger. Oslo. Nr. 15.
- NOU (1989): *Kommuneinndelingen i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Norges offentlige utredninger. Oslo. Nr. 16.
- NOU (1986): *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Oslo. Nr. 7.
- NOU (1974): *Vurdering av 21 kommunesammenslutninger*. Norges offentlige utredninger. Oslo- Bergen-Tromsø. Nr. 14.
- Nyen, Torgeir og Jan Erik Lane (1995): ”Stordriftsfordeler i kommunal administrasjon i Skandinavia? ”, *Norsk Statsvitenskaplige Tidsskrift* 1: 35-60.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Olson, Mancur (1969): ”The Principel of ”Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government”. *American Economic Review*, Papers and proceedings, vol. 59: 479-87.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (2000): ”Det lokale selvstyrets omdømme- opphav og betydning”, kap.2 i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997): ”Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? ”, kap 3 i Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta: Tano Aschehoug.
- Pressemelding 9.1. (2002): *Ønskelig med færre kommuner*. Nr.1/2002. Var tilgjengelig den 23.1.2002 på <http://www.odin.dep.no/krd>.
- Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen (1991): ”Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet”, kap. 4 i Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta: Tano Aschehoug.
- Rose, Lawrence E. (2000): ”Demokratiteori – forventninger og virkelighet”, kap. 3 i Baldersheim, Harald, og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Otta: Tano Aschehoug.
- Sharpf, F. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press.
- Skard, Kristian (2002): ”Erna den grusomme”. *Dagbladet*.30. mars.
- Smith, Brian C. (1985): *Decentralication: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Solberg, Erna (2002): ”Vi må åpne for debatten om kommunesammenslutninger”, *Kommunal- og regionaldepartementet nytt*, nr. 1. Var tilgjengelig den 29.05.02 på <http://www.odin.dep.no/krd>
- Stortingsproposisjon nr. 115 (1975-6): *Om ny behandling av saker om kommunal inndeling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Stortingetsforhandlinger, 2b., St. prp. nr. 83-194. Oslo.
- Stortingsproposisjon nr. 68 (1974-5): *Om ny behandling av saker om kommunal inndeling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Stortingetsforhandlinger, 2a., St. prp. nr. 2-70. Oslo.
- Stortingsmelding nr.29 (1966-67): *Om gjennomføringen av den alminnelige revisjon av kommuneinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Stortingetsforhandlinger, 3b., St. meld. nr. 20-60. Oslo.

Stortingsmelding nr.32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo.

Toresen, Jøran (1991): ”*Teknisk sektor: store kommuner er billigst i drift*”. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Rapport nr. 27.

Tron, Audun (26.1.2001): ”Hva kan KRD bidra med i form av økonomisk støtte og kompetanse i en utredningsprosess- Folgefonnhalvøya?”. Innlegg. Tilgjengelig 10.10.2001 på <http://www.odin.dep.no/krd>.

Weigård, Jarle (1991): ”*Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?*”. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Rapport nr. 22.

Weigård, Jarle (1991): ”Kommunestørrelse, autonomi og likhet en begrepsdrøftning”, kap. 3 i Naustdalslid, Jon (red.): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Rapport nr. 26.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research*. London: Sage.

(2002): ”*Fjellregionene i en omstillingstid*”. Foredrag den 19. mars på Otta i forbindelse med fjellregionkonferansen. Var tilgjengelig den 15.4.2002 på <http://odin.dep.no/krd>.

## ”Liste over kilder”

Jondal kommune (2000): ”Konsekvensutgreiing av kommunestrukturen/samarbeidsstrukturen på Folgefonnhalvøya”. Jondal. 22.desember.

Jondal kommune (2001): ”Forstudie vedr. kommunestrukturen på Folgefonnhalvøya”. Jondal. 29.januar.

Jondal kommune (2001): ”Innkalling til møte vedr. forstudie- kommunestruktur”. Jondal. 22.februar.

Kvinnherad kommune (2001): ”Kommunestrukturen/samarbeidsstrukturen på Folgefonnhalvøya”. Saksbehandler Aksel Kloster. Kvinnherad. 8.januar.

Kvinnherad kommune (2001): ”Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og Hardanger”. Kvinnherad. 4.oktober.

Odda kommune (2001): ”Tema: Utgreiing om kommunestrukturen på Folgefonnhalvøya – og i Indre Hardanger. Møtenotat Tyssedal Hotell 26. januar 2001”. Saksbehandler Harald Jordal. Odda. 26.januar.

Odda kommune (2001): ”Konsekvensutgreiing kommunestrukturen/samarbeidsstrukturen på Folgefonnhalvøya. Deltaking i forstudie”. Odda. 24.februar.

Odda kommune (2001): ”Konsekvensutgreiing kommunestrukturen/samarbeidsstrukturen på Folgefonnhalvøya. Deltaking i forstudie”. Odda. 27.februar.

Odda kommune (2001): ”Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur: Møte fred. 9 mars kl. 12.30-14.25 i lokala til Vågen kro og catering på Eitreim”. Odda. 10.mars.

Odda kommune (2001): ”Kommunestruktur for Folgefonnhalvøya”. Vedlegg ””digitale.hardanger.no” på studietur til de digitale.kommuner.no”, program tilrettelagt av KPMG og Bravida. Odda. Svein Hermansen. 2.september.

Odda kommune (2001): ”6 kommunestyre, men en forvaltning”. Odda. 5.september

Odda kommune (2001): ”digitale.hardanger.no”. Odda. 10. september.

- Odda kommune (2001): "Digitale.hardanger.no – ett steg videre". Odda. 25.september.
- Odda kommune (2001): "Kommunesamarbeid og kommunestruktur for Folgefonnhalvøya og Hardanger, digitale.hardanger.no". Odda. 9.oktober.
- Odda kommune (2002): "Digitalt nybrottsprosjekt samlar Hardanger". John Skogseth. Odda. 6.februar.
- Odda kommune (2002): "Kommunestruktur og – samarbeid". Odda. 25.februar.
- Odda kommune (2002): "Digitale- hardanger.no – igangsetting av delprosjekter". Odda. Svein Hermansen. 5.juli.
- Odda kommune (2002): "Delprosjekt lønn/personal". Svein Hermansen. Odda. 2.desember.
- Ullensvang herad (1974): Utskrift av møtebok, Ullensvang heradstyre, 23. August 1974. Ullensvang. Sak nr. 112
- Ullensvang herad (1976): Dokument fra møte; 1976 den 24. Juni hadde fylkesmann Lars Leiro møte i herredshuset i Kinsarvik med kommunestyrerepresentantene i Ullensvang i samsvar med oppmoding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet i brev til fylkesmannen den 4. juni 1976. Ullensvang.
- Ullensvang herad (2001): "Mogeleg utgreiing av kommunestruktur/interkommunalt samarbeid på Folgefonnhalvøya/i Indre Hardanger". Plan- og næringsutvalget 22.januar og Heradsstyret 12.februar. Saksbehandler Magnus Mjør. Ullensvang. 12. februar.
- Ullensvang herad (2001): "Deltaking i pilotprosjekt om interkommunalt samarbeid – digitale.hardanger.no". Ullensvang. 9.oktober.
- Ulvik kommune (2001): "Utgreiing om kommunestruktur/interkommunalt samarbeid i Indre Hardanger". Ulvik. 13. februar.

### **Hardanger Folkeblad**

- Borge, Bjørn (2001): "Kommunesammenslåing i reprise: "Indre Hardanger" inn i varmen. *Hardanger Folkeblad*. 26.mars.
- Borge, Bjørn (2002): "Stor tru på digitale løysingar". *Hardanger Folkeblad*. 11.januar.
- Hardanger Folkeblad (2001): "Hovedfienden innerst i Sørfjorden". Ord fra Tårnet. 6.april.
- Kloster, Aksel (2001): "I dobbelseng med Ullensvang". *Hardanger Folkeblad*. 28.februar.
- Knutsen, Svein (2001). "digitale.hardanger.no: samarbeid eller sammenslåing". *Hardanger Folkeblad*. 19.oktober.
- Sekse, Johs H. (2001): "Ullensvang heradstyre. Vil ha utgreiing av kommunegrenser. *Hardanger Folkeblad*. 14.februar.
- Sekse, Johs H. (2001): "Historisk møte om kommunesamarbeid". *Hardanger Folkeblad*. 19.mars.
- Sekse, Johs H. (2001): "Vil ha LO og NHO med i kommuneutgreiing". *Hardanger Folkeblad*. 25.mars.
- Sekse, Johs H. (2001): "Eidfjord vil vera åleine". *Hardanger Folkeblad*. 30.mars.
- Sekse, Johs H. (2001): "Kvam med i kommuneklubben". *Hardanger Folkeblad*. 23.mai.
- Sekse, Johs H. (2002): "Historisk og mannsterkt". *Hardanger Folkeblad*. 25.januar.
- Sekse, Johs H. (2002): "Vil samla Hardanger i to kommunar". *Hardanger Folkeblad*. 25.februar.

Sekse, Johs H. (2002): "Hardanger og Kvinnherad: Skal tenkja som ein kommune". *Hardanger Folkeblad*. 9.mars.

Sekse, Johs H. (2002): "Eidfjord redd for å tape på samarbeidet". *Hardanger Folkeblad*. 27. juni.

Skogheim, Jarle (2003): "11 av 21 seier nei til attval". *Hardanger Folkeblad*. 12.januar.

Syse, Trygve D. (2001): "Utredning om kommunegrenser. Inviterer nye kommuner med i forstudien". *Hardanger Folkeblad*. 16.februar.

Syse, Trygve D. (2001): "Odda går for kommune- utredning". *Hardanger Folkeblad*. 16.februar.

Vambheim, Leiv (2002): "Hardangerrådet sitt syn på samferdsle i Hardanger". *Hardanger Folkeblad*. 1.mars.

Ystanes, Karl H. (2000): "Kva no, Hardanger?". *Hardanger Folkeblad*. 1.desember.

Ystanes, Karl H. (2000): "Jondalordfører frir til Odda". *Hardanger Folkeblad*. 18.desember.

Ystanes, Karl H. (2001): "Lagar forstudie av konsekvensutgreiing". *Hardanger Folkeblad*. 12.mars.

Ystanes, Karl H. (2001): "Historisk kommunemøte i Ulvik". *Hardanger Folkeblad*. 21.mars.

Ystanes, Karl H. (2002): "Digital motorveg i Hardanger". *Hardanger Folkeblad*. 22.september.

Ystanes, Karl H. (2002): "Vil ikkje flytte makt". *Hardanger Folkeblad*. 23.oktober.

Ystanes, Karl H. (2003): "Uroleg for folketalsutviklinga". *Hardanger Folkeblad*. 12.mars.

Ystanes, Karl H. (2003): "- Jondalstunnelen- "viktigast og mest lønsam". *Hardanger Folkeblad*. 29.mars.

### **Haugesunds Avis**

Melkeraaen, Kai Inge (2001): "Mulig ekteskap med Hardanger". *Haugesunds Avis*. 5.januar.

Melkeraaen, Kai Inge (2001): "Krever bru dersom kommuner slås sammen". *Haugesunds avis*, 23.mars.

Melkeraaen, Kai Inge (2002): "Krever bru dersom kommuner skal slås sammen". *Haugesunds Avis*. 30.mai.

### **Kvinnheringen**

Lindeflaten, Arne (2002): "Folgefonnhalvøya – den nye storregionen". *Kvinnheringen*. 6.mars.

Lindeflaten, Arne (2002): "Ja til samarbeid med Hardanger". *Kvinnheringen*. 27.mai.

Olsen, Kjartan Wang (2000): "Positive til storkommune- utgreiing". *Kvinnheringen*. 29.desember.

Olsen, Kjartan Wang (2002): "Flertall for Jondalstunnel". *Kvinnheringen*. 7.juni.

### **Bergens Tidende**

Garvik, Olav (2002): "Rådmann rir to hestar". *Bergens Tidende*. 13.januar.

Garvik, Olav (2002): "Hardanger smeltar i hop tjenester". *Bergens Tidende*. 13.januar.

Garvik, Olav (2003): "Ulvik og Granvin deler det meste". *Bergens Tidende*. 10.mars.

Lindebotten, John (2002): "Solid fleirtal for Hardangerbrua". *Bergens Tidende*. 18.november

Hofseth, Arne (2001): "Hardanger skal digitaliserast". *Bergens Tidende*. 17.oktober.

Mæland, Lars (2001): "Samarbeid skal hindra samanslåing". *Bergens Tidende*. 9 september.

#### **Annet**

Forstudie om kommunesamarbeid og kommunestruktur for: Folgefonnhalvøya og Hardanger (2001). Trond Sætereng og Kjell O. Nygård. Kvinnherad. 4.oktober.

Lillegraven, Jens Ove (2002): "Hardangerrådet får 1 million kroner til Digitale Hardanger". [www.hardangerportalen.no](http://www.hardangerportalen.no). 24.05.

Lysark fra møtet 26.januar 2001: "Bakgrunn for initiativet frå Jondal kommune".

Oppsummering studietur til Danmark. 5-7 september (2001). Bravida og KPMG. Kvinnherad. 4.oktober.

Pedersen, Svein- Helge (2001): "Nytt fra Hardangerrådet". [www.hardangerportalen.no](http://www.hardangerportalen.no). 22.november.

Skisseforslag for prosjektet. Bravida og KPMG. Kvinnherad. 4.oktober.

Ystgaard, Dag Hallvard (2002): "Hardanger får digital paraply".

[www.distriktsforum.net](http://www.distriktsforum.net). Småsamfunnssatsingen. 3.juni. Tilgjengelig på internett 4juni.